

Analisis CSIS

Indonesia dan Isu-Isu Global

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

Dari Pelbagai Musibah hingga Terungkapnya
Jaringan Terorisme

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

Manajemen Perubahan Mengisi Visi 2030

□ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

Krisis Nuklir dan Kerja Sama Regional

□ Akting Indonesia di Podium DK PBB

□ ASEAN dan Konvensi Regional Penanggulangan
Terorisme

□ Reorientasi Kebijakan Pertahanan Jepang dan Stabilitas
Keamanan Asia Pasifik

□ Ketidakstabilan Permanen di Timur Tengah

□ Krisis Energi dan Keamanan Pasokan Energi

□ Dampak Tingginya Harga Minyak Terhadap Ekonomi
Global

□ Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik :
KTT ASEAN, KTT APEC DAN KTT ASEM 2006



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelan-jangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazymnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya meng-analisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea, Lilies Achmadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

2-3

ANALISIS PERISTIWA

□ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Dari Pelbagai Musibah Hingga Terungkapnya Jaringan Terorisme .

M. Sudibjo dan Anton Djawamaku

4-17

□ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Manajemen Perubahan Mengisi Visi 2030

Djisman Simanjuntak

18-21

□ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*

- Krisis Nuklir dan Kerja Sama Regional

Lina Alexandra

22-32

ARTIKEL

□ Akting Indonesia di Podium DK PBB

Bantarto Bandoro

33-41

□ ASEAN dan Konvensi Regional Penanggulangan Terorisme

Kusnanto Anggoro

42-54

□ Reorientasi Kebijakan Pertahanan Jepang dan Stabilitas Keamanan Asia Pasifik

Anak Agung Banyu Perwita

55-62

□ Ketidakstabilan Permanen di Timur Tengah

Lina Alexandra dan Bantarto Bandoro

63-73

□ Krisis Energi dan Keamanan Pasokan Energi

Nurani Chandrawati

74-91

□ Dampak Tingginya Harga Minyak Terhadap Ekonomi Global

A.J. Surjadi

92-112

DOKUMEN

□ Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik :

KTT ASEAN, KTT APEC dan KTT ASEM 2006

Faustinus Andrea

113-127

PENGANTAR REDAKSI

TERPILIHNYA Indonesia menjadi anggota tidak tetap di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa, membawa konsekuensi bagi peningkatan peran Indonesia di kancah Internasional. Diperlukan keputusan strategis atas berbagai pilihan peran yang akan dimainkan dalam menghadapi isu-isu global seperti persoalan nuklir di Iran, terorisme dan perang di Timur Tengah. *Bantarto Bandoro*, melalui tulisan berjudul "Akting Indonesia di Podium Dewan Keamanan PBB" menyebutkan bahwa dalam posisi strategisnya sebagai anggota Dewan Keamanan PBB, citra Indonesia di mata masyarakat internasional tidak hanya tergantung pada sumbangannya dalam mengatasi persoalan global, tetapi juga dipengaruhi kemampuan dalam mengatasi persoalan di dalam negeri.

Dalam tulisan kedua *Kusnanto Anggoro*, membahas tentang komitmen ASEAN dalam memerangi terorisme, di antaranya melalui berbagai kerja sama tingkat regional dan pembentukan institusi baru. Melalui tulisan "ASEAN dan Konvensi Regional Penanggulangan Terorisme," dibahas bahwa selain di tingkat regional penanganan terorisme di tiap negara mempunyai tingkatan yang berbeda-beda, tergantung kemampuan negara dari tingkat keberadaan ancaman teror maupun desakan di dalam negeri. Persoalan rumit yang dihadapi terkait dengan pemberantasan terorisme adalah bahwa negara dapat terjebak dalam tindakan otoriter dalam menekan kelompok tertentu yang dianggap berseberangan dengan dalih pemberantasan terorisme.

Isu global yang juga penting adalah adanya perubahan kebijakan pertahanan Jepang melalui pembentukan Departemen Pertahanan yang dimaksudkan untuk mencapai kepentingan keamanan nasional. Tindakan ini diperkirakan akan berdampak pada stabilitas keamanan Asia Pasifik, selain berimplikasi pada hubungan Jepang dengan Amerika Serikat, China dan Korea Utara. Persoalan yang timbul akibat perubahan kebijakan Jepang ini dibahas oleh *Anak Agung Banyu Perwita* dalam tulisan "Reorientasi Kebijakan Pertahanan Jepang dan Stabilitas Keamanan Asia Pasifik".

Usul-usul penyelesaian masalah Timur Tengah sudah terlalu banyak. Tetapi sejauh ini tidak satu pun dari usul-usul itu memberi efek berarti. Perdamaian permanen yang diharapkan oleh masyarakat internasional tidak terwujud, bahkan konflik makin menyebar dan tidak terkontrol. *Lina Alexandra* dan *Bantarto Bandoro* membahas persoalan Timur Tengah ini dalam judul "Ketidakstabilan Permanen di Timur Tengah." Disebutkan, ketidakstabilan yang berkelanjutan merupakan karakteristik umum kawasan Timur Tengah yang dibentuk antara lain oleh isu-isu politik dan keamanan lama, serta kebijakan-kebijakan baru negara-negara Timur Tengah dan kebijakan negara Barat, khususnya Amerika Serikat.

Sementara, krisis energi yang muncul pada Abad ke-21 merupakan dampak dari peningkatan konsumsi energi minyak bumi secara besar-besaran, yang dihadapkan pada kenyataan bahwa sumber energi minyak bumi yang sifatnya tidak dapat diperbarui akan habis apabila terus-menerus dieksploitasi pada waktu tertentu. Permasalahan ini diulas Nurani Chandrawati dalam judul "Krisis Energi dan Keamanan Pasokan Energi," yang menyoroti tantangan besar bagi negara-negara besar yang cenderung tidak dapat menghentikan proses industrialisasinya, termasuk upaya untuk meningkatkan kapabilitas militer secara terus-menerus.

A.J. Surjadi dalam artikel berjudul "Dampak Tingginya Harga Minyak Terhadap Ekonomi Global" menyebutkan bahwa harga minyak yang tinggi dapat menyebabkan kemunduran ekonomi di negara-negara pengimpor minyak dan ekonomi secara keseluruhan. Kenaikan harga yang berlanjut juga akan menghambat pemulihan ekonomi secara global, termasuk negara-negara pengimpor, yang tinggi intensitas minyaknya akan mengalami kesulitan yang lebih besar daripada negara-negara yang lebih efisien menggunakan minyaknya.

REDAKSI

PEMERINTAHAN SBY-JK

Berfikir Secara Ekonomis, Politis atau Bisnis?



Penulis: *M. Sadli*

Diterbitkan oleh *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, Jakarta.

Buku ini merupakan kumpulan beberapa tulisan M. Sadli yang berisi analisa atas berbagai masalah yang dihadapi bangsa Indonesia.

Sebanyak 98 tulisan yang terangkum dalam buku ini bukan saja mencerminkan ketajaman analisa M. Sadli terhadap berbagai masalah tersebut, melainkan juga mencatat proses dan perkembangan yang terjadi dalam periode 2004-2006, terutama menjelang pemilihan presiden secara langsung yang pertama kalinya, yang menghasilkan pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK).

Penerbitan buku ini dimaksudkan untuk menyebarluaskan analisa dan pandangan-pandangan M. Sadli yang sangat bermanfaat bagi mereka yang berminat untuk mengenal lebih jauh persoalan bangsa dan Negara Indonesia.

2006. Cetakan ke-1, 340 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-97-7, Rp 80.000,00
Ongkos kirim 20%, luar Jawa minimal Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel (62 21) 386-5532, Fax (62 21) 380-9641, 384-7517
E-mail: csis@csis.or.id, Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Rek.No. 0018-01-000211-30.1 a/n CSIS

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Dari Pelbagai Musibah Hingga Terungkapnya Jaringan Terorisme

M. Sudibjo dan H. Anton Djawamaku

A. PENDAHULUAN

DUA tahun sudah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) berjalan tetapi sepanjang waktu itu pula Indonesia didera oleh bencana bertubi-tubi. Memasuki triwulan pertama (Januari-Maret) tahun 2007, negeri ini kembali diguncang berbagai malapetaka, seperti kecelakaan di semua sektor perhubungan dan bencana alam lainnya. Tanpa mengurangi penghargaan atas kinerja Presiden dengan para menterinya, yang oleh Presiden dikatakan telah berhasil mengatasi 11 warisan masa lalu,¹

tetapi terlihat beberapa masalah mendasar yang berkaitan langsung dengan rakyat yang belum dapat diatasi, yaitu: pengangguran, kemiskinan, dan pangan, khususnya beras. Kegagalan mengatasi masalah ini telah menimbulkan bukan hanya kritik tetapi juga tuntutan *reshuffle* kabinet, dan bahkan gugatan untuk cabut mandat rakyat.

Terkait erat dengan prestasi dan kegagalan pemerintah sekarang ini, masalah keamanan di dalam negeri juga perlu mendapatkan perhatian, karena keberhasilan mengatasi masalah ini akan mempermudah usaha pencapaian stabilitas politik, serta meningkatkan kepercayaan rakyat pada pemerintah, dan para investor untuk menanamkan investasi di Indonesia. Sebaliknya, kegagalan mengatasi hal itu akan semakin membenamkan pemerintahan Presiden SBY.

¹ Dalam kedudukannya sebagai Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan kepada anggota legislatif (DPR dan DPRD) Partai Demokrat dari seluruh Indonesia, di Hotel Sahid, Jakarta 4 Maret 2007, bahwa hingga kini ada 11 masalah warisan pemerintah sebelumnya yang telah berhasil diselesaikan. Ke-11 masalah itu adalah konflik Aceh, keamanan Papua, HAM Timor Timur, APBN yang tidak sehat, embargo militer oleh AS, utang IMF, masalah Dipasena di Lampung, masalah kontrak minyak Blok Cepu, Cemex (ancaman arbitrase),

sengketa Karaha Bodas, dan PT Texmaco. Lihat *Kompas*, 5 Maret 2007.

Di samping itu, persoalan di sekitar konstitusi RI tetap menjadi perdebatan. Namun di luar pro dan kontra perubahan, suatu keharusan perubahan terhadap UUD 1945 sudah bergulir. Urgensi perubahan dipicu oleh berbagai persoalan yang masih ditimbulkan oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat. Misalnya, penyusunan atau revisi berbagai undang-undang mengalami kendala, yang justru bersumber dari konstitusi ini. Namun apakah perubahan terhadap UUD 1945 terjadi dalam waktu dekat, kiranya situasi dan kepentingan politiklah yang akan menentukannya.

B. DUA TAHUN DENGAN BENCANA DAN MUSIBAH

Tiga bulan bangsa ini memasuki tahun 2007 tidak diiringi dengan optimisme atau kecerahan, melainkan bencana dan musibah berturut-turut: "Sebuah Awal yang Tak Menggembirakan"² karena mengantar bangsa ini menjalani "Hidup di Negeri Petaka".³ Banjir di beberapa daerah, termasuk di ibukota RI, kekeringan di Jawa Tengah, tanah longsor, gempa bumi dan puting beliung, serta musibah transportasi, baik darat, laut maupun udara, saling bergantian sambung-menyambung.⁴

² Budiman Tanuredjo, "Sebuah Awal yang Tak Menggembirakan," *Kompas*, 11 Januari 2007.

³ Aloys Budi Purnomo, "Hidup di Negeri Petaka," *Kompas*, 9 Maret 2007.

⁴ Aktualita, *Business News*, 26 Januari 2007, mengatakan, era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dalam dua tahun tiga bulan secara garis besar akan dikenang sebagai era "berdarah-darah",

Bencana itu disebabkan oleh faktor alam, dan manusia tidak dapat menolaknya. Tetapi manusia dapat berusaha untuk mengurangi jatuhnya korban akibat bencana tersebut. Sedangkan musibah lebih disebabkan oleh faktor manusia (*human error*) meskipun faktor alam sering mempengaruhinya. Menurut berita yang tersebar, beberapa badan meteorologi dan geofisika (BMG) telah menyampaikan ramalan akan adanya cuaca buruk yang dapat menimbulkan bencana, seperti banjir dan gelombang laut yang tinggi. Persoalannya, apakah peringatan dini seperti ini disebarluaskan secara memadai oleh pemerintah? Jika sudah disebarluaskan, apakah masyarakat umumnya, dan para pelayan publik dan penyedia jasa angkutan cukup punya alasan untuk mempercayai isi dari peringatan dini itu? Namun, lebih penting lagi adalah penegahan diri aparatur pemerintahan untuk tidak memperbodoh masyarakat, misalnya, dengan mengatakan, "bencana yang melanda negara kita adalah kehendak Tuhan."

Bagaimanapun juga, pemerintah tetap harus bertanggung jawab memberikan se maksimal mungkin jaminan keselamatan bagi warga masyarakatnya. Dalam kaitan ini, mungkin sekali kegagalan pemerintah melakukan pengawasan dan supervisi terhadap peralatan-peralatan transportasi yang

karena banyaknya bencana alam yang terjadi di Indonesia. Kita singkirkan saja keterangan-keterangan berbau mistis-supranatural, namun sungguh mengherankan, era Susilo Bambang Yudhoyono alam nampaknya begitu murka. Kaum religius menyatakan, "Ujian untuk semakin sabar dan mawas diri".

telah tidak memadai lagi menjadi faktor serius yang mengakibatkan terjadinya berbagai kecelakaan pada transportasi publik yang beruntun dalam kurun tiga bulan terakhir.⁵

Pengalaman selama ini menunjukkan, setiap kali bencana alam terjadi, jumlah warga yang menjadi korban umumnya tidak sedikit. Dalam situasi seperti ini, keadaan justru terasa ironis karena kemampuan pemerintah untuk membantu mereka sangat terbatas. Pemerintah sering dihadapkan pada kondisi tidak tersedianya cukup peralatan untuk membantu para korban, dan rendahnya kepedulian para pejabat untuk segera mengambil kebijaksanaan yang tepat untuk mengatasi penderitaan para korban. Pemerintah dituntut untuk melakukan pembaruan dan pemberahan segala aspek yang terkait dengan manajemen penanganan bencana dan musibah.⁶

⁵ Seperti tergulungnya kereta api di Jateng dan Jatim yang memunculkan istilah "4-1" untuk menjelaskan empat gerbong hanya satu yang mempunyai rem; demikian juga, umur pesawat terbang yang telah 20 tahun lebih, yang diragukan kelaikannya untuk bisa menjamin keselamatan penerbangan.

⁶ Di luar persoalan manajemen bencana, Mochtar Buchori meneropong dari sudut pandang solidaritas sosial dan kebangsaan yang makin lemah; dan karena itu mengimbau bahwa keadaan yang memprihatinkan ini "harus menggugah kita untuk semakin peduli kepada sesama, bangsa dan negara. Kita sebagai bangsa harus semakin kokoh bersatu, saling peduli, dan terus membangun solidaritas nasional berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab, bukan sebaliknya justru tercerai-berai. Lihat, Mochtar Buchori, "Menggugah Rasa Keindonesiaan", *Kompas*, 10 Maret 2007.

Berdoa, berzikir⁷, adalah tidak salah, justru ini merupakan salah satu usaha meningkatkan ketabahan untuk menghadapi bencana atau musibah. Tetapi berdoa atau berzikir saja tidak cukup. Dalam hal ini, perlu ditekankan kritik yang sekaligus juga harapan dan dorongan yang antara lain menegaskan, sepantasnya di tengah begitu banyak bencana dan musibah, kita, terutama para pejabat yang banyak menikmati fasilitas negara ini, berintrospeksi diri. Berbagai persoalan yang dihadapi bangsa ini tidak mungkin hanya diselesaikan melalui doa, melainkan harus disertai dengan kerja keras untuk senantiasa memperbaiki diri.⁸

⁷ Presiden, Wakil Presiden, dan hampir semua menteri Kabinet Indonesia Bersatu berzikir nasional seusai shalat Jum'at, 9 Maret 2007, di Masjid Istiqlal. Karena menilai zikir nasional ini penting, Menko Kesra Aburizal Bakrie, hari itu, membatalkan kunjungannya ke Manggarai, Flores, NTT, untuk menengok korban banjir dan longsor. Zikir nasional ini juga dihadiri banyak perwira TNI, Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh, serta rombongan delegasi yudikatif dari Iran. Dua ulama, yakni Nazaruddin Umar, dan KH A. Mustofa Bisri, didatangkan untuk zikir itu. KH A. Mustofa Bisri mengatakan, mari kita semua mawas diri. Lihat kesalahan-kesalahan. Sudah banyak terjadi bencana dan musibah, banyak dari kita (pejabat) yang merasa tidak bersalah. Kita selalu melihat kesalahan orang lain sehingga tidak melihat kesalahan diri sendiri. Selama ini, meskipun para pejabat telah *dislentik* (diperingatkan) berkali-kali oleh bencana dan musibah, perubahan sikap belum juga berubah. Sedangkan Nazaruddin Umar meminta para pejabat melihat amal kebajikan dan prestasi spiritual yang telah dilakukan untuk rakyat. Hal itu dapat menjadi penolak bala atau malapetaka dan cobaan. Lihat *Kompas*, 10 Maret 2007.

⁸ Tajuk Rencana harian *Kompas*, 10 Maret 2007.

C. KRITIK VS KRITIK

Kritik terhadap pemerintahan Presiden SBY tidak kunjung surut hingga saat ini. Kritik itu dilontarkan atas dasar penilaian kegagalan pemerintah untuk memenuhi janji-janji yang dilontarkannya pada kampanye pemilihan presiden tahun 2004. Kritik itu antara lain mengatakan bahwa Presiden SBY hanya menebar pesona, yang seharusnya menebar karya.⁹ Selain itu, terdapat juga sindiran: "... kalau sebagai presiden yang sedang menjabat (*incumbent*) Susilo Bambang Yudhoyono mencalonkan diri lagi, maka pada tahun 2009 bahasa yang harus dipakai bukan lagi bahasa, "Saya akan melakukan ini – itu", presiden harus mengatakan, "Saya telah melakukan", yakni melaksanakan program yang dijanjikan dalam kampanye yang lalu."¹⁰

Merasa dipojokkan, Presiden SBY merespon kritik itu secara langsung maupun melalui orang-orang terdekatnya seperti menteri, juru bicara kepresidenan atau staf khusus presiden, dengan nada membantah

tuduhan tersebut. Menurut Presiden, dia telah turun ke seluruh daerah untuk mengetahui langsung kondisi masyarakat. Meski sebagian pihak mengatakan itu tebar pesona, Presiden menganggapnya tidak apa-apa. Itu seninya politik, anggap sebagai masukan positif.¹¹ Selain itu, dilihat dari isi pidato akhir tahun 2006, yang disampaikan pada akhir bulan Januari 2007, Presiden SBY ingin menunjukkan bahwa dia sudah melakukan banyak hal di tengah-tengah persoalan dan masalah yang rumit yang dihadapi Indonesia saat ini.¹²

Meski Presiden SBY menyatakan telah berhasil mengatasi 11 masalah warisan lama, tetapi pemerintah justru belum berhasil mengentaskan rakyat dari kemiskinan dan mengurangi pengangguran, yang terkendala oleh bencana dan dampak kenaikan harga minyak.¹³ Penjelasan ini tampaknya tidak nyambung dengan kebutuhan rakyat

⁹ Kritik mantan Presiden Megawati kepada pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono disampaikan pada Rakernas Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) di Bali, awal Januari 2007. Sementara itu, Aktualita, *Business News*, 22 Januari 2007, mengatakan, di luar segala riuh-rendah porak-poranda di seantero Nusantara, terdapat muansa jelas dan terang tindak-tanduk pemerintah yang patut dikomentari yaitu 3TP: Tebang Pilih, Tebar Pesona, dan Tega Pisan (amat sangat tega).

¹⁰ Seperti yang dilontarkan Wakil Presiden Jusuf Kalla di depan Silahturahmi Nasional Partai Demokrat di Jakarta, awal Maret 2006. Baca *Kompas*, 4 Maret 2007 dan *Suara Pembaruan*, 5 Maret 2007.

¹¹ Hal ini nampak antara lain dari penjelasan Staf Khusus Presiden, Sardan Marbun, dan Jubir Kepresidenan, Andi Mallarangeng. Ditegaskannya, mantan Presiden Megawati Soekarnoputri, yang menyinggung Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hanya tebar pesona, dan sejumlah mantan pejabat, yang akan menggelar aksi pencabutan mandat dan pembentukan Dewan Revolusi perlu melakukan introspeksi diri. Megawati dan para mantan pejabat agar bertindak efektif dengan turun langsung ke lapangan, ke tengah-tengah masyarakat. Berpikirlah jernih untuk melihat permasalahan. Kalau Presiden dan pembantunya tidak bekerja keras dan sistematis, negara ini bisa jadi telah ambrol. *Kompas*, 12 Januari 2007.

¹² Baca Editorial *Media Indonesia*, 16 Januari 2007: Kritik Berbalas Kritik; Tajuk *Republika*, 18 Januari 2007, Kritik vs Kritik.

¹³ Lihat *Koran Tempo*, 5 Maret 2007.

yang mendesak saat ini. Bagi rakyat lapisan bawah, 11 masalah tersebut tertutupi oleh harga beras yang menjulang hingga pada level tertinggi sepanjang sejarah Republik tercinta ini. Kenaikan harga beras itu mencapai hingga 500% atau Rp 6.000,- per kg.¹⁴

Sikap presiden yang ragu-ragu untuk mengambil keputusan, tidak tegas untuk menindak para pembantunya, ataupun para birokrat, yang tidak mampu mengemban visi dan misi Kabinet Indonesia Bersatu (KIB), juga menjadi faktor yang cukup kuat atas munculnya kritik-kritik itu. Seiring dengan itu, sikap presiden dan para pembantunya di jajaran eksekutif, jajaran birokrasi, bahkan juga di jajaran legislatif, yang tidak tanggap, kurang peduli, atau tidak menunjukkan *sence of crisis*, merupakan faktor lain yang menjalari rendahnya kepercayaan rakyat pada pemerintah sekarang ini.¹⁵

¹⁴ Salahuddin Wahid, "Fokus", *Suara Karya*, 8 Maret 2007.

¹⁵ Khusus tentang mental para birokrat negeri ini rasanya cukup memprihatinkan. Hasil analisis dokumen oleh Bappenas dan Tim Indonesia Bangkit atas daftar isian pelaksanaan proyek (DIPA) selama kurun waktu 2004 – 2006 terjadi *mark up* rata-rata 200-300 persen pada proses pengadaan barang dan jasa di departemen dan lembaga-lembaga negara. Tercium ada kecenderungan *mark up* dana sebesar 120 triliun rupiah pada belanja barang dan modal di APBN, yang berpotensi merugikan negara sebesar 70 – 80 triliun rupiah. Baca Ilman, "Mark Up Anggaran dan Buruknya Praktik Tender", *Suara Karya*, 9 Maret 2007. Sementara itu, menurut Menneg Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), Taufiq Effendi, 55 persen dari total Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang jumlahnya sekitar 3,9 juta orang dapat

Dalam survei terakhir (Maret 2007) yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI), kepuasan publik pada kinerja Presiden dan Wakil Presiden menembus batas psikologis 50%, di mana kurang dari 50% dari pemilih nasional yang merasa puas dengan kerja Presiden. Ini tingkat kepuasan publik terendah terhadap kerja Presiden SBY sejak dua setengah tahun lalu ia dilantik menjadi presiden. Dibanding sekitar dua setengah tahun lalu (November 2004), kepuasan terhadap SBY menurun sekitar 30%, dan dibanding Desember 2006, kepuasan publik pada SBY menurun sekitar 17%.¹⁶

Dari langkah-langkah yang diambilnya, Presiden sepertinya juga hanya ingin "menyenangkan" pihak-pihak yang bermasalah atau bertikai. Tidak sedikit masalah yang seharusnya dapat segera diselesaikan, tetapi menjadi mengambang kembali. Kasus Lapindo Brantas mungkin dapat dijadikan contoh. Secara logika sulit untuk diterima kalau pemerintah yang harus bertanggung jawab atas kasus Lapindo Brantas itu, mengapa bukan perusahaan yang melakukan eksplorasi itu? Sekarang Presiden juga dituntut untuk menyelesaikan pertikaian antara Menteri Sekretaris Negara, Yusril Ihza

dikategorikan berkinerja buruk. *Business News*, 15 Januari 2007. Menghadapi keadaan seperti ini, ada rasa putus asa atas masa depan negeri ini ketika menyaksikan kualitas birokratnya yang "murah" sehingga mudah disuap. Komentar selengkapnya, lihat Rhenald Kasali, "Birokrasi, Reformasi, atau Recode", *Kompas*, 7 Maret 2007.

¹⁶ LSI, "Popularitas SBY – JK Menurun, Menembus batas Psikologis", dalam www.lsi.or.id, 27 Maret 2003.

Mahendra, dan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Taufiequrrahman Ruki, terkait dengan masalah pengadaan alat otomatisasi sidik jari Departemen Kehakiman dan HAM, serta proyek penunjukan langsung pengadaan alat sadap seluler *lawful interception device* oleh KPK. Beranikah Presiden melakukan tindakan tegas dan tuntas?

Dengan dalih untuk menjaga stabilitas, Presiden tampaknya akan lebih memilih kebijaksanaan yang menyenangkan semua pihak daripada menyelesaiannya secara tuntas. Hal ini menjadi kenyataan setelah Menteri Sekretaris Negara dan Ketua KPK itu dipertemukan dalam rapat kabinet terbatas. Presiden menegaskan, "Penunjukan langsung yang dilakukan Yusril dan Ruki benar secara hukum. Saya sudah selesaikan, tidak perlu pecah satu sama lain." Demikian juga dalam penyelesaian kasus PP No. 37/2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD, Presiden menegaskan bahwa revisi yang dilakukan oleh pemerintah atas PP No. 37/2006 untuk menyenangkan semua pihak.¹⁷ *Win-win solution* seperti ini sepintas elegan, tetapi dipandang dari semangat memerangi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), solusi itu amat tidak elok, dan justru kontra-produktif. Hal ini menumbuhkan persepsi, Presiden tidak berani membersihkan lingkungan Istana dari kemungkinan praktik

korupsi. Padahal, kita masih ingat pernyataannya beberapa waktu yang lalu, "Pemberantasan korupsi akan dimulai dari lingkungan Istana."¹⁸

Keadaan itu semakin terasa tidak nyaman kalau melihat reformasi yang makin membingungkan. Reformasi yang telah berjalan sembilan tahun, meskipun telah menciptakan ruang untuk proses demokrasi yang begitu luas, ternyata justru belum mampu melahirkan negarawan yang berani mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan golongan atau pribadi. DPR maupun DPRD yang diharapkan mampu memperjuangkan kepentingan rakyat, justru sebaliknya telah mengarah kepada situasi yang carut-marut. Mereka justru lebih mementingkan dirinya daripada berjuang untuk rakyat. Dengan terbongkarnya beberapa kasus korupsi berjamaah, besarnya biaya pembuatan UU, seringnya melakukan perjalanan ke luar negeri dengan dalih studi banding, dan kasus PP No. 37/2006, lembaga legislatif telah berubah menjadi lahan untuk memperkaya diri, dan bukan lagi sebagai medan perjuangan untuk membela kepentingan rakyat, sebagaimana dikampanyekan. Bahkan hasil survei Transparency Internasional Indonesia (TII)¹⁹ menyebutkan bahwa secara persepisional Dewan Perwakilan Rakyat dilihat sebagai lembaga terkorup.¹⁸

¹⁷ Baca pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Silaturahmi Nasional anggota legislatif Partai Demokrat seluruh Indonesia di Jakarta, 4 Maret 2007, dalam *Kompas*, 6 Maret 2007.

¹⁸ Lihat penjelasan Ketua Dewan Pengurus TII, Todung Mulya Lubis, di harian *Sinar Harapan*, 5 Januari 2007.

D. TUNTUTAN RESHUFFLE KABINET DAN CABUT MANDAT

Ketidakpuasan atas kinerja pemerintah sekarang ini, dan jawaban kritik yang tidak mengena, telah melahirkan tuntutan perlunya *reshuffle* kabinet, bahkan separuh anggota Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) harus diganti kalau presiden berkeinginan meningkatkan kinerja kabinetnya. Ada tiga alasan: (1) kinerja kabinet saat ini tidak memiliki *sense of crisis* dan *sense of emergency*; (2) rendahnya tingkat profesionalisme dari anggota keabinet; dan (3) rendahnya tingkat koordinasi antar kementerian.¹⁹

Masalahnya, apakah *reshuffle* kabinet akan segera dilakukan oleh Presiden? Memang dalam sistem pemerintahan presidensial, perombakan personalia kabinet merupakan hak prerogatif presiden. Tetapi sampai dengan saat ini tidak ada tanda-tanda perombakan kabinet akan segera dilakukan. Mungkin sekali presiden dihadapkan pada dilema antara memperbaiki mutu dan soliditas KIB dan mempertahankan dukungan kekuatan partai-partai politik di DPR RI. Namun, jelas bahwa waktu yang

tersedia tidak banyak lagi bagi presiden untuk mempertimbangkan perombakan kabinet ini. Jika memang hendak melakukan perombakan kabinet, ini harus dilakukan Presiden pada tahun 2007 ini. Pada tahun 2008, ekuasi atau pertimbangan politik kemungkinan besar sudah akan bergeser kepada persoalan politik praktis menjelang Pemilu 2009. Dengan kenyataan ini, mempertahankan komposisi personalia kabinet sekarang ini tentu tidak akan memperbaiki citra maupun *performance* pemerintahan Presiden SBY. Namun, melakukan perombakan kabinet dengan apa pun kualitas yang dihasilkannya tidak memberikan kepastian pada perbaikan mutu kinerja pemerintahan SBY. Dalam kaitan ini, keputusan yang tepat dan cepat dari Presiden SBY memang ditunggu banyak pihak.

Seiring dengan tuntutan *reshuffle*, sementara *elite* politik juga menuntut perlunya pencabutan mandat, yang antara lain disuarakan melalui demo bertajuk "Pawai Rakyat Cabut Mandat" bersamaan memperingati Peristiwa 15 Januari 1974.²⁰ Meski demo ini sendiri kelihatan tidak menarik perhatian karena rakyat kecil sedang terpusat pada isu pengangguran, kemiskinan, dan mahalnya harga beras, Presiden SBY sendiri maupun melalui pembantu-pembantunya terasa menanggapi secara berlebihan. Selain menuduh gerakan cabut mandat itu melanggar UUD 1945 atau inkonstitusional, Presiden juga meminta klarifikasi atas beredarnya selebaran tentang pembentukan Dewan Revolusi yang

¹⁹ Baca penjelasan Ketua Umum DPP PKB Muhammin Iskandar seusai pembukaan Akademi Politik Kebangsaan, di Jakarta, 11 Maret 2007. Di antara anggota KIB yang perlu diganti adalah Menteri Perhubungan Hatta Rajasa, Menteri Sosial Bachtiar Chamsyah (karena Departemen Sosial tidak berdaya menangani bencana), Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal Saifullah Yusuf (karena lebih sibuk berpolitik daripada menjalankan tugasnya selaku menteri). Menjadi menteri seharusnya melakukan politik negara, itu teken kontraknya. Lihat *Republika*, 12 Maret 2007.

²⁰ Baca harian *Bisnis Indonesia*, 13 Januari 2007.

lipimpin mantan KSAD Tyasno Sudarto yang berniat menjatuhkan pemerintah dan neminta pertanggungjawaban Hariman Siregar bila terjadi kerusuhan atau tindak kriminal dalam demo itu.²¹ Namun Tyasno Sudarto membantah tuduhan itu, dan menegaskan bahwa para mantan jenderal bukan anti reformasi melainkan untuk meluruskan reformasi. Sementara Hariman Siregar membantah ingin mencabut mandat, tetapi menghendaki presiden turun sendiri. Wakil Presiden sendiri menilai bahwa aksi itu bukan gangguan, melainkan hanya riak-riak demokrasi.²² Namun diingatkan agar semua pihak tidak memaksakan kehendak dan kalau ingin mencabut mandat hendaknya menunggu tahun 2009.

Pro dan kontra tentang cabut mandat terjadi. Dalam sistem pemerintahan Pre-

sidensial, presiden mempunyai masa kerja yang pasti (*fixed term in office*). Kecuali mengundurkan diri, berhenti atau diberhentikan, atau karena gejolak politik yang dramatis, Presiden mempunyai mandat untuk memimpin pemerintahan hingga masa akhir jabatannya. Karena itu, terlepas dari kesungguhan tuntutan "cabut mandat" presiden itu, merupakan kewajiban bagi Presiden selama menjalankan masa pemerintahan untuk senantiasa meningkatkan mutu kinerja pemerintahannya. Hanya dengan cara memberikan bukti nyata dari hasil kinerja pemerintahan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, gugatan dan atau kritik terhadap Presiden dapat berkurang. Itu semua tergantung kepada ketangguhan dan kesungguhan Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla serta para anggota Kabinet Indonesia Bersatu untuk memanfaatkan waktu yang tersedia bagi usaha-usaha nyata penyelenggaraan pemerintahan bagi perbaikan kondisi ekonomi nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

E. MASALAH KEAMANAN DALAM NEGERI

Konflik antar-kelompok masyarakat dan aksi teror di beberapa daerah masih mewarnai masalah keamanan dalam negeri. Dalam kasus Poso misalnya, pada 22 Januari 2007 aparat kepolisian yang dibantu Kesatuan Antiteror berusaha menangkap beberapa anggota masyarakat yang masuk daftar pencarian orang (DPO) di Kelurahan Gebang Rejo, Poso, Sulawesi Tengah, yang diwarnai aksi tembak-menembak sehingga mengakibatkan 13 orang sipil dan seorang anggota polisi tewas.

²¹ Presiden melalui Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, Widodo AS, dan Kepala Badan Intelijen Negara, Sjamsir Siregar, telah mengumpulkan para purnawirawan TNI, seperti Mantan Wakil Presiden Try Sutrisno, Mantan Kepala Staf TNI Angkatan Darat (KSAD) Wismoyo Arismunandar, mantan Menteri Dalam Negeri Surjadi Soedirja, dan Letjen TNI (Purn) Kharis Suhud. Dalam pertemuan itu, Sjamsir Siregar sempat menanyai Tyasno Sudarto terkait dengan beredarnya spelebaran tentang pembentukan Dewan Revolusi itu. Kalau benar, polisi akan diperintahkan menangkapnya. Demikian pula terhadap Hariman Siregar akan diminta bertanggungjawab jika terjadi kerusuhan atau tindak kriminal dalam demonstrasi Peringatan Peristiwa 15 Januari 1974.

²² Baca penjelasan Wakil Presiden Jusuf Kalla seusai memimpin rapat koordinasi di Kantor Departemen ESDM, 15 Januari 2007. Lihat *Suara Pembaruan*, 16 Januari 2007.

Peristiwa ini meninggalkan beberapa catatan. *Pertama*, masalah Poso yang berlarut-larut ini menimbulkan kekhawatiran atas kesungguhan dan kemampuan pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut secara tuntas dan menyeluruh. Penyelesaian konflik Poso tidak dapat hanya mengandalkan pendekatan kemanan, melainkan perlu juga diikuti dengan pendidikan kewarganegaraan untuk menghilangkan rasa benci dan saling curiga antarkelompok masyarakat dan masyarakat-aparat. Pendekatan keamanan justru dapat menimbulkan kebencian karena di dalamnya ada unsur hukuman bagi pihak yang dianggap bersalah.²³

Kedua, peperangan sipil yang berlangsung di Poso juga menghadirkan pertanyaan dari mana warga sipil mendapatkan senjata-senjata api. Apakah ada penyelundupan senjata, atau ada penjualan senjata gelap di dalam negeri, ataukah ada campur tangan pihak tertentu? Kemungkinan-kemungkinan itu dapat terjadi, meski kebenarannya perlu diteliti secara cermat. Terkait dengan hal ini, aparat keamanan, khususnya di Sulawesi, memang dituntut untuk bekerja secara sungguh-sungguh. Bagaimanapun juga, kecurigaan atas kepentingan aparat keamanan "ikut bermain" dalam kasus Poso ini tidak terhindarkan, kecuali mereka melakukan usaha-usaha penghentian konflik sosial bersenjata ini secara efektif. Termasuk dalam

usaha itu adalah mencegah masuknya infiltran-infiltran ke Poso yang dapat memperkeruh masalah.

Ketiga, masalah Poso juga mengindikasikan persoalan baru tentang pelanggaran HAM,²⁴ meski indikasi ini disanggah oleh Kantor Menko Polhukam dan Kepolisian RI, yang menegaskan bahwa proses yang dilalui telah sesuai prosedur, dan juga atas permintaan sebagian warga Gebang Rejo untuk mengusir kelompok bersenjata dan DPO.

Keempat, soal Poso sejak awal bukan soal agama, melainkan perebutan jabatan. Pelaku kekerasan dan teror Poso hanya merupakan sekelompok kecil, yang tidak dapat mengatasnamakan umat Islam. Selain itu, pemerintah berusaha tetap bertindak adil, tidak memihak, dan sejak awal mengutamakan langkah persuasif, termasuk mengimbau 29 buronan kasus Poso dan Palu agar menyerahkan diri.²⁵

²⁴ Hal itu dikatakan oleh Yuddy Chrisnandi (FPG Jabar VII), anggota DPR dan Tim Poso ketika meninjau Poso. Baca *Kompas*, 14 Februari 2007.

²⁵ Di Jakarta, 27 Januari 2007, Wakil Presiden Jusuf Kalla mengadakan pertemuan dengan para tokoh ormas dan parpol Islam. Hadir dalam pertemuan itu antara lain Menko Polhukam Widodo AS, Panglima TNI Marsekal Djoko Suyanto, Mendagri M Ma'ruf, Ketua MPR Hidayat Nur Wahid, dan mantan Ketua Umum PP Muhammadiyah Syafii Maarif (mereka duduk semeja), Menhuk & HAM Hamid Awaluddin dan tokoh juru runding GAM-Indonesia, Farid W Husein, yang duduk melingkar satu meja dengan mantan Panglima Laskar Jihad Ahlus Sunnah Wal Jamaah, Jafar Umar Thalib, dan mantan Ketua Satgas Amar Maruf Nahi Mungkar

²³ Dikemukakan oleh Sosiolog Universitas Indonesia, Paulus Wirotomo seperti dikutip oleh *Kompas*, 24 Januari 2007.

Catatan-catatan tersebut hendak menegaskan bahwa tanpa bukti nyata dari usaha pemerintah dan aparat keamanan menyelesaikan masalah Poso tersebut sulit dihindarkan atas kecurigaan publik terhadap kepentingan-kepentingan besar yang terlibat dalam kasus tersebut. Persoalan tersebut tampaknya tidak bertumpu pada kemampuan melainkan pada kesungguhan pemerintah menyelesaikan masalah tersebut.

Sementara itu, aparat kepolisian terus melakukan operasi-operasi dalam usaha memerangi aksi teror. Salah satu prestasi yang cukup berhasil yang dilakukan polisi adalah ketika menangkap sejumlah orang yang diduga terkait dengan jaringan terorisme dan penemuan senjata api dan pelurunya, serta berbagai bahan peledak lainnya.²⁶ Namun di balik keberhasilan aparat kepolisian ini, muncul keprihatinan

yang mendalam karena ternyata kaum teroris bukannya menjadi surut tetapi justru semakin berkembang hingga mencapai generasi ketiga. Di sinilah peran pemerintah terus diuji agar senantiasa berinovasi dan mengembangkan cara-cara mutakhir tetapi tetap menjadi pengayom masyarakat sehingga mereka yang terlibat jaringan terorisme tidak merasa harus melakukan aksi teror lagi. Rasa aman dari berbagai ancaman merupakan hak setiap warga negara yang harus dipenuhi oleh pemerintah.

F. REFORMASI KONSTITUSI DAN REVISI UU BIDANG POLITIK

Perdebatan publik tentang reformasi konstitusi kembali marak. Setidaknya ada tiga pendapat tentang hal itu, yaitu kelompok yang menghendaki status quo, kelompok

Ambon, Moch Attamimi, serta sejumlah tokoh ormas Islam seperti Ketua PB NU Ulama Rozi Munir, Ketua MUI KH Amidan, Sekjen MUI Ichwan Syam, Ketua Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII), Husein Umar, Rektor UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, Komaruddin Hidayat, pimpinan pondok pesantren modern Gontor, Syukri Zarkasi, sejumlah tokoh parpol Islam seperti Ketua Ummum Partai Bulan Bintang, yang juga sebagai Menteri Kehutanan, MS Kaban, Wakil Sekjen Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Endin AJ Soefihara, Presiden PKS Tifatul Sembiring, Wakil Sekjen PAN, Yasin Kara, serta Komjen Makbul Padmanegara mewakili Kapolri yang sedang berada di AS. Baca *Media Indonesia*, 28 Januari 2007).

²⁶ Menurut Kepala Divisi Humas Polri, Irjen Sisno Adiwinoto, lima orang ditangkap di Yogyakarta karena diduga kuat anggota jaringan terorisme kelompok Abu Dujana. Abu Dujana sendiri diduga

kuat terlibat dalam peledakan bom di Hotel J.W. Marriot serta melindungi Nurdin M. Top dan Alm. Dr Azahari yang tewas dalam penggerebekan di Malang tahun lalu. Sementara itu, ribuan butir amunisi, ratusan kilogram potassium, 200 detonator aktif, senjata api dan bahan peledak lainnya ditemukan di rumah Sikas, warga RT 01/RW III Kampung Pancasan, Kelurahan Toriyo, Kecamatan Bendosari, Kabupaten Sukohardjo, Jawa Tengah. Sikas sendiri tidak ditemukan (*Kompas*, 22 Maret 2007). Meski demikian, Detasemen Khusus (Densus) 88 Antiteror berhasil menangkap Joko alias Anang Mujadi di dusun Kebon Salak, Desa Purwosari, Kecamatan Kranggan, Kabupaten Temanggung, buronan yang terlibat dalam sejumlah kasus teror di Poso (*Kompas*, 23 Maret 2007). Kemudian polisi kembali berhasil menangkap Achmad Sahrul Umum alias Choirul di Surabaya dan menyita 20 detonator, 13 kg natrium klorat dan 12,5 kg TNT (*Kompas*, 27 Maret 2007).

pro-perubahan (amandemen kelima), dan kelompok yang ingin kembali ke UUD 1945 asli. Masing-masing kelompok mempunyai argumen tersendiri atas pendapatnya dan itu sah-sah saja. Namun untuk kembali ke UUD 1945 asli adalah tidak mungkin karena sepanjang penerapannya selalu menimbulkan persoalan ketatanegaraan dan mematikan proses demokrasi. Setelah amandemen keempat, meski lebih maju tetapi UUD 1945 juga tetap mengandung berbagai masalah. Untuk mengatasi masalah tersebut tidak ada jalan lain kecuali harus melakukan amandemen lagi²⁷ atau justru menyusun suatu konstitusi yang baru.

Usulan perubahan sudah digelindingkan dan meski bukan merupakan satu-satunya, tetapi substansi yang terkait dengan fungsi dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mendapat porsi perhatian terbesar. Hingga kini peran DPD lebih kecil dari DPR sehingga sistem bikameral tidak berjalan dengan baik.²⁸ Setidaknya diusulkan penguatan DPD hingga setara dengan DPR dalam pembuatan undang-undang tertentu.²⁹ Gagasan penguatan kewenangan DPD ditengarai dapat mem-

percepat kesejahteraan rakyat di daerah karena dari sisi karakter, anggota DPD lebih memahami dan mengenal daerahnya ketimbang anggota DPR. Selain itu, penguatan DPD akan mendorong adanya kompetisi yang sehat antara DPD dan DPR untuk memperjuangkan aspirasi daerah.³⁰

Pro dan kontra mengenai perubahan konstitusi ini merupakan bagian dari proses demokrasi. Tetapi yang perlu ditegaskan adalah apa tujuan melakukan perubahan. Perubahan bukan asal perubahan, melainkan perubahan yang menuju ke perbaikan, sehingga harus dapat memperbaiki kehidupan bangsa, tidak saja dalam tataran peraturan perundangan dan sistem kenegaraan, tetapi juga dalam perilaku seluruh bangsa. Memang diakui, setelah hampir satu dekade melakukan reformasi, secara jujur keadaan Indonesia, baik secara sosial, politik, maupun ekonomi, tidak menjadi lebih baik. Salah satu jawaban dari persoalan ini adalah karena gerakan reformasi tidak berangkat dari visi Indonesia yang jelas yang ingin dituju, dan desain masa depan yang dicapai juga tidak jelas, apalagi langkah strategis yang diperlukan untuk mencapai cita-cita tidak dipersiapkan.

²⁷ Pendapat ini antara lain disampaikan oleh Syamsuddin Haris dalam orasi pengukuhan sebagai Professor Peneliti LIPI, sebagaimana diberitakan *Kompas*, 2 Januari 2007.

²⁸ Disampaikan oleh Ketua DPD Gianjar Kartasasmita sebagaimana dikutip oleh harian *Kompas*, 8 Februari 2007.

²⁹ 128 anggota DPD dan didukung 9 Pimpinan Fraksi Kebangkitan Bangsa mengusulkan perubahan UUD 1945 yangkut DPD ini, lihat *Kompas*, 14 Februari 2007.

Untuk melakukan amandemen kelima nampaknya diperlukan suatu Komisi Khusus yang terdiri dari para ahli hukum tatanegara dan negarawan. Komisi ini harus

³⁰ Penjelasan Hadar N Gumay yang tergabung dalam Koalisi untuk Konstitusi Baru dan Sebastian Salang dari Formappi, sebagaimana dikutip oleh *Kompas*, 16 Februari 2007.

dapat bekerja secara independen, dan hasilnya langsung diterima MPR secara penuh, tanpa revisi. Untuk menyelesaikan tugasnya itu, dia perlu diberi waktu yang cukup, termasuk untuk sosialisasi dan mendapatkan masukan dari berbagai kalangan dan tingkatan masyarakat. Komisi Khusus ini berbeda dengan Komisi Konsitusi yang dulu pernah dibentuk.

Seiring dengan perdebatan tentang reformasi konstitusi, persiapan dan perbincangan tentang revisi peraturan perundangan di bidang politik mulai dilakukan secara intensif. Empat Undang Undang bidang politik, yaitu UU tentang Pemilihan Umum, UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD, UU tentang Partai Politik, dan UU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung menjadi fokus revisi peraturan perundangan tersebut. Tetapi isu-isu utama revisi undang-undang bidang politik tertuju pada tiga hal, yaitu sistem pemilihan, sistem kepartaian, dan *electoral threshold*.

Meskipun sistem pemilihan umum tetap proporsional terbuka, sebaiknya tanpa nomor urut. Calon yang mendapat suara terbanyak itulah yang yang terpilih. Demikian juga tentang sistem kepartaian. Diusulkan agar menjadi multipartai sederhana. Jumlah partai politik peserta pemilihan umum tidak sebanyak tahun 1999 atau tahun 2004. Hal ini diusung oleh Partai Golkar (PG) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Sebaliknya partai-partai "kecil" dan partai baru enggan menerima gagasan itu, karena ide yang demikian berarti tidak memberi ruang hidup bagi kelangsungan partai mereka.

Tentang *electoral threshold*, Partai Amanat Nasional (PAN) mengusulkan berkisar 3 – 5%, agar seleksi pembatasan jumlah partai politik peserta pemilihan umum berjalan secara alami. Idealnya partai politik di Indonesia tidak mencapai puluhan, dan salah satu cara seleksinya adalah memperbesar angka *electoral threshold*. Membatasi jumlah partai peserta pemilihan umum bukan untuk membunuh partai "kecil", melainkan untuk mewujudkan sistem demokrasi yang lebih baik. Hal ini juga untuk menghindari euforia politik yang berlebihan.

Selain itu, pembatasan jumlah partai politik peserta pemilu ini juga bertujuan memaksimalkan tugas DPR agar semakin bermartabat.³¹ Pembatasan jumlah partai itu bukan merupakan suatu hal yang baru, dan hal ini telah terjadi selama era Soeharto. Demikian juga tentang pendirian partai baru perlu ada persyaratan yang ketat, seperti harus mendepositokan 3 milyar rupiah dananya, dan harus ada 5.000 dukungan yang dibuktikan dengan tanda tangan.

Sementara itu PG berkeinginan untuk mempertahankan nomor urut untuk Pemilihan Umum 2009. Sistem ini lebih menjamin terpilihnya wakil rakyat yang berkualitas. Sistem nomor urut disertai foto caleg memungkinkan caleg dapat dikenal oleh pemilih. Selain itu, partai berlambang pohon beringin ini mengusulkan, caleg lolos

³¹ Dikemukakan oleh Ketua Pansus RUU Penyelenggara Pemilu, Syaifullah Ma'sum, sebagaimana dikutip oleh *Suara Karya*, 2 Januari 2007.

menjadi anggota dewan kalau memperoleh minimal 25% dari total bilangan pembagi. Sementara yang tidak mencapainya dapat ditempuh melalui mekanisme penggabungan. Masalah lain yang mulai terangkat ke permukaan adalah syarat pendidikan calon presiden, minimal sarjana atau strata satu.³² Alasan mereka yang setuju adalah untuk mencari pemimpin yang berkualitas. Sebaliknya mereka yang tidak setuju berpendapat, syarat ini selain mengebiri demokrasi atau untuk menjegal calon presiden tertentu,³³ juga dapat menjadi bumerang bagi arah reformasi dan arah demokrasi.³⁴ Wacana ini justru akan membuat Indonesia tidak beranjak dari sekedar memilih pemimpin yang terzolimi karena tidak dapat memenuhi persyaratan. Logika memilih pemimpin yang terzolimi hanya menghasilkan pemimpin yang lolos seleksi, tetapi belum tentu mempunyai kemampuan untuk memimpin dan memahami kepentingan rakyat.

G. PENUTUP

Kritik diperlukan dalam alam demokrasi sebagai salah satu wujud kepedulian, untuk menunjukkan mana yang baik dan tidak baik. Tetapi kritik di balas kritik dan dibalas lagi

dengan kritik sepertinya tidak menyelesaikan masalah. Kalau presiden terjebak dalam kritik-mengkritik, dia dapat menjadi bulan-bulanan media cetak maupun media elektronika. Dalam alam reformasi yang menghormati kebebasan mengutarakan pendapat, melakukan kritik sangat dimungkinkan. Dampak negatif dari kebiasaan membala kritik dengan kritik dapat mengakibatkan kepercayaan pada Presiden menurun, dan pada gilirannya sangat tidak menguntungkan SBY kalau ingin mencalonkan diri sebagai presiden lagi pada tahun 2009.

Kalau presiden dan seluruh jajaran birokrasi betul-betul ingin memenuhi janji-janji kampanye, yang segera harus dilakukan adalah membala tebar pesona dengan tebar karya nyata. Dengan segala konsekuensinya, pemerintah harus segera berjuang mengatasi kebutuhan rakyat dan meninggalkan euforia reformasi, baik dalam kekuasaan maupun fasilitas atau kenikmatan dunia lainnya di tengah-tengah penderitaan rakyat. Mereka harus segera menyambungkan kebijakan dan karyanya dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, terutama dalam hal-hal yang mendesak, seperti pengangguran, kemiskinan, dan pangan, khususnya beras, serta penanganan korban bencana secara lebih baik. Tebar karya nyata itu, selain merupakan wujud tanggung jawab atas mandat yang diberikan kepadanya maupun pemenuhan janji-janjinya, sehingga kepercayaan rakyat kepada Presiden dapat semakin meningkat. Dengan demikian pemerintahan SBY terbilang responsif terhadap tututan dan masalah riil masyarakat.

³² Persyaratan baru (minimal S-1) ini termuat dalam RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh Pemerintah.

³³ Disampaikan oleh Wakil Sekretaris F-PDIP, Hasto Kristianto seperti dikutip oleh harian *Media Indonesia*, 16 Maret 2007.

³⁴ Dikemukakan oleh Ketua Balitbang PAN, Sayuti Asyathri, sebagaimana dikutip oleh harian *Kompas*, 20 Maret 2007.

perbaikan yang mampu mempercepat perbaikan nasib seluruh rakyat tidak perlu ditakutkan. Yang dituntut, tidak hanya perubahan pasal-pasal UUD tetapi juga perubahan mental. Sebaik apapun sistem dan tata perundangan yang dibuat jika tanpa disertai dengan integritas yang tinggi dari pelaksanaannya niscaya akan menghasilkan kesalahan baru, termasuk *chaos*. Dalam rangka usaha amandemen kelima, perlu dibentuk Komisi Khusus yang terdiri atas para ahli hukum tatanegara dan negarawan, serta jauhkanlah dari "aji

mumpung" yang pada akhirnya hanya menghasilkan karya yang asal jadi.

Sedangkan pembahasan atas penyempurnaan UU tentang pemilihan legislatif maupun pemilihan presiden harus secepatnya diselesaikan, agar partai politik dan para calon dapat mempersiapkan diri lebih matang. Dalam rangka ini perlu juga dicarikan rumusan-rumusan yang dapat menghindari kesan non demokratis atau diskriminatif.

MEMBANGUN INDONESIA DARI DAERAH



Penyunting: M. Djadjijono, I Made Leo Wiratma, T.A. Legowo
Diterbitkan oleh: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Buku ini merupakan kompilasi berbagai pandangan peserta Seminar Milenium ke-5 yang diselenggarakan oleh CSIS pada November 2005 dengan tema "Membangun Indonesia dari Daerah". Pandangan-pandangan yang terangkum dalam buku ini mencerminkan bukan hanya persoalan-persoalan daerah, tetapi juga berbagai pemikiran untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah untuk masa depan Indonesia.

Buku yang memuat 47 tulisan ini dibagi menjadi lima bab. Bab I berisi pendahuluan yang ditulis oleh para penyunting, sedangkan Bab II yang terdiri dari

12 tulisan menyoroti masalah penguatan demokrasi dan *good governance* (tata-kelola yang baik) di daerah. Sebanyak 21 tulisan yang terangkum dalam Bab III membahas masaiah-masalah desentralisasi dan otonomi daerah. Bab IV terdiri dari 14 tulisan yang difokuskan pada masalah pembangunan ekonomi daerah, yang selanjutnya diikuti oleh Bab V yang menyampaikan rangkuman masalah dan rekomendasi penyelesaian.

Buku ini disarankan bagi mereka yang berminat pada masalah desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk pada upaya-upaya penyempurnaan kebijakan dalam kedua hal tersebut.

2006. Cet. ke-1, 342 hlm., 25 cm, ISBN 979-8026-91-8, Rp 50.000,00
Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Manajemen Perubahan Mengisi Visi 2030*

Djisman Simanjuntak

A. PENDAHULUAN

PERUBAHAN arsitektural adalah lumrah dalam perjalanan panjang suatu bangsa. Dalam epik maupun sejarah ia dapat terjadi di buritan suatu krisis besar. Lenin pun pada awal sejarah sentralisme beralih ke Kebijakan Ekonomi Baru ketika Komunisme Perangnya membuat rakyat sangat menderita. Roosevelt di Amerika Serikat meluncurkan kontrak sosial baru ketika ekonominya diterpa oleh Krisis Besar. Deng Xiao Ping meluncurkan Empat Modernisasi, termasuk pemulihan kebebasan ekonomi, ketika rakyat Cina bergumul dengan kelangkaan parah dan ketertinggalan yang semakin jauh dari tetangga-tetangga di buritan kebijakan ekonomi tertutup yang memberi ke setiap orang sesuai kebutuhan yang sama.

Indonesia pun bertindak serupa ketika jatuh ke krisis hebat dalam tahun 1997-1998. Arsitektur baru diluncurkan berupa demokrasi politik dengan otonomi daerah yang dekat dengan federalisme. Tetapi 10 tahun kemudian muncul sejenis disilusi. Fakta-fakta anekdotal berikut bercerita tentang kondisi awal baru Indonesia dewasa

ini. Demokratisasi politik yang menjadi sisi paling menonjol dari arsitektur baru itu ternyata mengandung banyak retakan yang mengkhawatirkan. Banyak partai politik yang merebut kursi di parlemen, tetapi spektrum pilihan politik tidak meluas. Ornamen-ornamen politik Indonesia sudah menjadi ramai, tetapi arus di bawahnya tampaknya bukan keragaman, melainkan primordialisasi.

Dalam urusan ekonomi yang lebih duniawi rancangan Indonesia memang masih harus dihitung sebagai rancangan yang pemenang, walaupun dengan catatan kaki penting. Pangsa Indonesia dalam pendapatan dunia masih naik dari 0,25% dalam 1960 dan seterusnya ke 0,57% dalam 2005. Dalam 30 tahun terakhir pendapatan per kepala Indonesia naik dengan 4,05% per tahun. Pangsa dalam perdagangan dunia juga naik dari 0,68% dalam 1990 menjadi 0,8% dalam 2004. Jika demikian masih adakah alasan yang cukup kuat untuk menuntut perubahan visioner seperti yang implisit dalam usul Indonesia Forum?

Catatan pertama menyangkut ruang. Tampaknya tidak sangat penting bagi Indonesia apakah pendapatannya naik dibanding pendapatan Zimbabwe atau

* Tulisan ini pernah dimuat di *Kompas*, 26 Maret 2007 dengan beberapa penambahan (red.).

Norwegia. Lebih penting adalah posisi relatif di Asia Timur dibanding negara-negara ASEAN lain, Cina, Korea Selatan, Australia dan bahkan Jepang. Justru di Asia Timur itulah posisi Indonesia melemah terus. Pendapatan per kepala Indonesia tahun 1980 masih 145% dari pendapatan per kepala Asia Timur dan Pasifik. Ia turun menjadi 127% dalam 1990 dan 72% dalam 2004. Perubahan mirip juga terjadi dalam perdagangan luar negeri. Pangsa Indonesia dalam ekspor barang dan jasa dunia naik dari 0,68% dalam 1990 menjadi 0,8% dalam 2004, tetapi pangsa dalam ekspor Asia Timur dan Pasifik turun dari 17,5% menjadi 8,22%. Dalam pasar pariwisata Asia Timur pun Indonesia menderita erosi daya pikat dengan pangsa yang turun dari 4,5% dalam 2000 menjadi 3,7% dalam 2004.

Bagi sebagian orang erosi daya saing internasional dianggap kurang penting dibanding perubahan-perubahan di dalam negeri. Tetapi keduanya sebenarnya adalah serumpun. Erosi daya saing internasional adalah resultan dari kelemahan-kelemahan di dalam negeri. Siapa yang tidak menjadi sangat prihatin kalau menyadari bahwa 10,4% dari angkatan kerja Indonesia adalah penganggur terbuka. Eropa pun yang dilengkapi dengan jaring pengaman sosial yang baik, akan ketakutan melihat tingkat pengangguran dua digit. Di antara penduduk yang bekerja pun seperlima lebih harus puas dengan jam kerja pendek di bawah 25 jam per minggu. Lebih dari itu, 65,6% penduduk yang bekerja di sektor informal (usaha sendiri tanpa bantuan orang lain, usaha sendiri dibantu anggota keluarga, pekerja tidak dibayar dan buruh tani lepas).

Tingkat inflasi Indonesia boleh rendah, tetapi Indeks Kemelaratannya (jumlah tingkat inflasi dan tingkat pengangguran) tinggi. Di bawah kondisi seperti ini wajar kalau fokus perhatian politisi bergeser ke pemanfaatan pertumbuhan dan investasi yang dibutuhkan untuk itu seperti tercermin dalam asumsi pertumbuhan 7,62% dari Visi 2030 yang jauh di atas rata-rata belakangan ini.

Ekonom tidak dilatih meramal masa depan yang jauh. Yang lebih sering mereka lakukan sehubungan dengan pertumbuhan adalah memilah-milah sumber pertumbuhan ke dalam pertumbuhan modal fisikal, pertumbuhan tenaga kerja, pertumbuhan modal manusia, dan pertumbuhan produktivitas. Dalam hal kasus tertentu seperti Indonesia pengurasan (*depletion*) sumber alam yang tidak terbarui diberi perhatian khusus. Jika menghindaki akseleksi pertumbuhan ekonomi pemerintah mana pun harus mempercepat pemupukan sumber-sumber pertumbuhan di atas. Dalam berbuat demikian set pilihan-pilihan tidak dapat ditentukan sembarang.

B. MEMAKNAI PENDAPATAN

Negara dengan pendapatan per kepala yang masih rendah dan berpenduduk besar seperti Indonesia harus bersandar pada pertumbuhan modal fisikal per kepala dan pertumbuhan jam kerja. Negara dengan pendapatan per kepala seperti Indonesia awal abad ke-21 umumnya mengandalkan industri pengolahan sebagai kuda hitam akselesi pertumbuhan dan perluasan kesempatan kerja. Tetapi Indonesia sekarang justru menderita sejenis "de-industrialisasi".

Jumlah perusahaan sedang dan besar dalam industri pengolahan Indonesia turun menjadi 20792 dalam 2005 dari 21146 dalam 2002 dan jumlah pekerjanya turun dengan 0,2%. Jumlah perusahaan kecil industri pengolahan memang naik dengan 11,5%, tetapi jumlah pekerjanya turun juga dengan 3%. Pangsa Indonesia dalam nilai tambah industri pengolahan negara sedang berkembang juga turun. Di negara dengan sumber alam yang relatif melimpah akseleksi pertumbuhan tidak menjadi lebih mudah. Karunia sumber alam sering memboceng "tulah sumber alam", antara lain dalam bentuk korupsi. Dalam kaitan dengan pemupukan modal ini pun Indonesia mengidap penyakit yang masih menunggu diagnosis. Di wilayah Asia Timur Indonesia adalah yang paling lemah menurut "tabungan tulen" (*genuine saving*), yaitu tabungan kotor ditambah dengan pengeluaran pendidikan dan kesehatan dikurangi dengan penghapusan modal fisikal dan pengurasan sumber alam yang tak terbarui.

Tidak mudah memaknai pendapatan per kepala setinggi 18000 dolar AS dalam 2030 tanpa latar belakang yang jelas yang menunjukkan akan berada di manakah siswa Asia Tenggara ketika itu, demikian juga Cina, Korea, Jepang dan India. Dalam korevolusi persaingan dan kerja sama antarbangsa kelebihan (*competitive edge*) adalah lebih penting daripada tingkat. Pengasahan kelebihan itu didikte oleh perubahan lingkungan strategi global. Dengan kepadatan sain yang semakin tinggi dan geografi baru yang dihasilkan oleh pemangkasan ham-

batan-hambatan perbatasan dan hambatan-hambatan domestik lingkungan strategi ekonomi dunia menjadi semakin kompleks dan emergen atau menjadi sangat kurang deterministik.

Di bawah lingkungan seperti itu perencanaan jangka sangat panjang menjadi jauh lebih tidak pasti. Namun demikian, ia barangkali masih berfaedah untuk mempertajam fokus dan menghimpun energi yang terbatas dan terfragmentasi bagi pemecahan masalah-masalah prioritas asalkan ahli strategi di politik, bisnis dan akademia menyadari bahwa dalam perjalanan sepanjang apapun kredibilitas diuji pada langkah pertama.

Bentuk dan pewaktuan langkah pertama itulah yang akan menentukan sejauh mana Visi 2030 dapat berperan sebagai alat bantu bagi akseleksi pertumbuhan Indonesia. Pemerintah sendiri sudah mengumumkan menu panjang dari prakarsa yang dianggapnya perlu bagi akseleksi pertumbuhan itu. Amandemen UU Penaman Modal, amandemen UU Ketenagakerjaan, amandemen UU Perpajakan, paket insentif penanaman modal, UU Kawasan Ekonomi Khusus, "de-bottleneck" infrastruktur, dan pemberantasan korupsi. Pertanyaannya kemudian muncul tentang alasan di belakang lambatnya kemajuan dalam implementasi prakarsa-prakarsa itu. Bukankah agak mencengangkan bahwa investasi di Indonesia tidak mengalami kebangkitan kuat biarpun harga-harga komoditas primer melangit dan bertahan di situ sejak beberapa tahun silam?

C. MAKNA VISI 2030

Barangkali sektor publik Indonesia memang sedang dilanda krisis manajemen, dan sampai batas tertentu juga sektor swasta dan masyarakat kewargaan. Dahulu akuisisi praktik terbaik manajemen adalah demam yang hampir universal di Indonesia, sekarang masyarakat-masyarakat manajemen pun sedang *hybernasi*. Menulis dan berkata adalah satu hal, sedang berbuat sudah menjadi hal yang semakin lain di kalangan pemimpin dan profesional Indonesia. Diskrepansi antara kata dan perbuatan itu terlalu parah untuk ditelusuri semata-mata ke kurangnya teladan. Tampaknya ada krisis lain yang merongrong Indonesia diam-diam, yaitu krisis pemupukan modal manusia persis ketika dunia memasuki jaman emas modal manusia.

Indonesia bukanlah kampiun pemupukan modal manusia. Menurut survei UNESCO pengeluaran pendidikan sebagai pecahan pendapatan nasional Indonesia adalah 1,9%, dibanding Malaysia 8,1%, India 4,8%, Thailand 4,6% dan Korea Selatan 7,1% dalam tahun 2004. Bangsa Indonesia kurang menghargai juga pendidikan dibanding tetangga-tetangganya. Gaji puncak guru

sekolah menengah Indonesia tidak sampai sebesar pendapatan per kepala dibanding Malaysia 3,3 kali lipat, Thailand hampir 4 kali lipat dan Filipina hampir 3 kali lipat. Menurut Survei Pengeluaran Rumah Tangga, pangsa pendidikan dan kesehatan dalam pengeluaran rumah tangga pedesaan Indonesia hanya 4,1% dalam 2005 dibanding 7,5% untuk tembakau dan sirih.

Akselerasi pertumbuhan dari kisaran 5% ke kisaran 7% secara berkelanjutan seperti diasumsikan dalam Visi 2030 memerlukan keteguhan dan konsensus di kalangan pemimpin politik. Perubahan sikap seperti itu memang susah dipicu jika buruknya keadaan masih dianggap dalam batas toleransi. Tetapi para pemikir Visi 2030 kiranya benar bahwa lambat laun dalam 25 tahun mendatang Indonesia akan semakin terpinggir di Asia Timur, kecuali dipicu suatu perubahan yang memungkinkan akselerasi pertumbuhan yang berkelanjutan. Pemicu itu dapat berupa program perluasan kesempatan kerja yang menjalar ke dalam program kebangkitan investasi, termasuk pemupukan modal manusia dalam berbagai dimensinya. Rentetan dan rumpun perubahan inilah yang akan memberi makna bagi Visi 2030.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Krisis Nuklir dan Kerja Sama Regional

Lina Alexa;idra

A. PENDAHULUAN

PADA kuartal keempat tahun 2006, serangkaian perkembangan terjadi baik di tingkat regional maupun internasional. Di tingkat regional, berlangsung Konferensi Tingkat Tinggi APEC (KTT APEC) di Hanoi, Vietnam tanggal 18-19 November 2006; KTT ASEAN ke-12 di Cebu tanggal 13-15 Januari 2007. Penting untuk dicatat bahwa KTT ASEAN di Cebu telah mencapai keputusan tentang bagaimana ASEAN harus berkembang di masa depan. Dalam KTT ASEAN tersebut disepakati tentang ASEAN Charter sebagai prinsip dasar bagi kerja sama regional serta perjanjian penanganan terorisme sebagai kerangka formal untuk menghadapi ancaman terorisme. KTT ASEAN itu juga menyepakati tentang perlunya perhatian yang lebih besar terhadap isu pekerja migran. Namun, disamping berbagai perkembangan yang berhasil dicapai oleh ASEAN, institusi ini belum berhasil mencapai terobosan kebijakan atas isu Myanmar. Prinsip non-intervensi masih mendominasi kebijakan ASEAN atas isu ini. Sementara itu, KTT Asia Timur menjadi salah satu peristiwa penting di kawasan, usai berlangsungnya KTT ASEAN ke-12. Adapun agenda utama yang menjadi fokus pembicaraan adalah isu keamanan energi.

Kemudian, meningkatnya ketegangan hubungan antara Indonesia-Malaysia tentang sengketa Ambalat dan ketegangan hubungan antara Indonesia-Singapura soal isu pelarangan ekspor pasir serta krisis keamanan di Timor Leste juga menjadi perhatian pada tingkat regional. Ketidakstabilan politik dan keamanan di Irak pasca eksekusi hukuman mati atas Saddam Hussein dapat dilihat sebagai isu-isu regional yang penting terkait dengan implikasi keamanan dan ekonomi regional dalam jangka panjang. Sedangkan pada tingkat internasional, isu reaksi Perserikatan Bangsa Bangsa atas program nuklir Iran dan uji coba nuklir Korea Utara tercatat sebagai isu keamanan internasional yang paling mendesak dibicarakan oleh masyarakat internasional.

B. KONFERENSI TINGKAT TINGGI APEC

Kerja sama ekonomi di kawasan Asia-Pasifik (APEC) yang dibentuk sejak tahun 1989 telah menunjukkan relevansi dan signifikansinya sebagai institusi regional yang ditujukan untuk menciptakan liberalisasi ekonomi. KTT APEC ke-14 berlangsung di Hanoi, Vietnam pada 18-19

November 2006 dan dihadiri oleh perwakilan dari 21 negara. KTT APEC ini se-pakat untuk mengeksplorasi kemungkinan terbentuknya zona perdagangan bebas yang luas, mencakup wilayah di sepanjang Samudera Pasifik, mulai dari Cina hingga Chili—yang disebut sebagai *The Free Trade Area of the Asia Pacific* (FTAAP). Ide ini dipandang sebagai alternatif terbaik bagi terciptanya liberalisasi jika putaran Doha dalam pembicaraan WTO gagal. Walaupun demikian, ide ini masih dipandang masih sulit untuk benar-benar diwujudkan.¹

Alasan utama adalah adanya kesenjangan yang sangat besar dari perekonomian negara-negara di kawasan Asia-Pasifik. APEC masih belum sepenuhnya mampu untuk mengatasi disparitas antara negara-negara ekonomi maju dan negara-negara berkembang. Ketika ide FTAAP diterima secara umum, sebagian negara-negara berkembang menyatakan keberatannya karena skema tersebut akan tumpang tindih dengan perjanjian-perjanjian lain yang telah disepakati sebelumnya. Beberapa negara di kawasan Asia Tenggara telah menerapkan rencana tersendiri ke arah integrasi ekonomi baik di kawasan maupun dengan *partner* ekonominya seperti Cina.²

Pertemuan APEC juga melihat masuknya Vietnam sebagai anggota WTO. Penunjukan Vietnam sebagai tuan rumah bagi

KTT APEC 2006 dapat dilihat sebagai hal yang penting terkait dengan diperolehnya status sebagai anggota badan perdagangan dunia. Dengan keanggotaannya yang baru tersebut, Vietnam memiliki komitmen untuk mendukung terciptanya liberalisasi ekonomi.

KTT APEC ini mengadopsi Deklarasi Hanoi yang memuat tiga poin penting, yaitu: mempercepat terciptanya perdagangan bebas, meningkatkan pelaksanaan *human security*, dan membangun masyarakat yang lebih kuat, dinamis, dan harmonis. Para pemimpin APEC berkomitmen untuk mendukung Putaran Doha, mengimplementasikan pengurangan biaya transaksi perdagangan sebesar 5% di kawasan Asia-Pasifik pada tahun 2010, dan mendorong pentingnya hak kepemilikan intelektual (*intellectual property rights/IPR*).

Seperti yang terjadi dalam pertemuan-pertemuan APEC sebelumnya, isu terorisme internasional mendapat perhatian besar dari para peserta pertemuan. Kemudian, isu uji coba nuklir Korea Utara dan perkembangan politik internal di Myanmar juga diangkat dalam pertemuan tersebut. KTT APEC ini juga memuji tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara-negara anggotanya dalam menangani penyebaran wabah flu burung dan HIV/ AIDS, krisis energi, dan pembangunan berkelanjutan.

C. KTT ASEAN DAN KTT ASIA TIMUR

Setelah ditunda pelaksanaanya karena bencana angin ribut dan kemungkinan ancaman teroris, KTT ASEAN ke-12

¹ 'APEC is Plan B' in case Doha collapses, *The Jakarta Post*, 13 November 2006.

² "APEC Dorong Liberalisasi Produk Pertanian", *Suara Pembaruan*, 16 November 2006

akhirnya dilaksanakan pada tanggal 10-12 Januari 2007 di Cebu, Filipina. Pertemuan ini dilangsungkan di tengah protes besar-besaran dari kelompok sayap kiri Filipina sehubungan dengan isu pengiriman staf angkatan laut AS yang merupakan tersangka pelaku pemerkosaan dari penjara lokal ke lokasi penahanan di kedutaan AS.³

KTT ASEAN ini menyepakati empat deklarasi dan satu konvensi. Pertemuan ini mendeklarasikan cetak biru dari Piagam ASEAN yang merupakan rekomendasi yang diajukan oleh *Eminent Persons Group* (EPG). Deklarasi kedua adalah *Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community* yang akan dicapai pada tahun 2015. Dua deklarasi ini dapat dilihat sebagai penegasan kembali dari negara-negara anggota ASEAN untuk bergerak ke arah integrasi yang lebih jauh, terutama jika Piagam ASEAN terbentuk dan menjadi basis dari institusi tertua di kawasan. Deklarasi ketiga adalah *Cebu Declaration toward One Caring and Sharing Community* yang menekankan pada peran sosial dan kultural dari ASEAN. Keempat adalah deklarasi mengenai perlindungan dan peningkatan hak-hak dari pekerja migran. Deklarasi ini diperlukan sehubungan dengan semakin meningkatnya arus tenaga kerja yang bergerak dari satu negara ke negara lainnya di kawasan dan dapat menjadi semacam prinsip dasar bagi ASEAN untuk menyelesaikan konflik yang muncul dari isu pekerja migran ini. Pada akhirnya, para

pemimpin ASEAN juga menandatangani perjanjian tentang terorisme yang menyetujui terbentuknya semacam perjanjian regional untuk mengatasi ancaman terorisme.⁴

Disamping banyaknya dokumen yang disepakati dalam pertemuan tersebut, KTT ASEAN ini masih belum memenuhi harapan publik bahwa ASEAN dapat lebih tegas dalam kebijakannya terhadap Myanmar. Nampaknya ASEAN tidak akan memiliki keinginan untuk menghilangkan prinsip non-intervensi yang sangat dijunjung tinggi di dalam institusi tersebut. ASEAN menginginkan agar pemerintah Myanmar bertindak untuk menyelesaikan masalah domestiknya. Tetapi, dalam hal ini ASEAN enggan untuk memberikan tekanan politik tertentu agar rejim di Myanmar menunjukkan perkembangan ke arah positif untuk menyelesaikan masalah pelanggaran hak asasi manusia di dalam negerinya.⁵

Banyak negara di kawasan berharap Indonesia untuk menjadi pelopor untuk menekan Myanmar, tetapi pada kenyataannya Indonesia justru mengadopsi posisi yang netral sehubungan dengan isu ini. Bahkan ketika Dewan Keamanan melakukan voting untuk mengeluarkan resolusi atas Myanmar, Indonesia memutuskan untuk abstain dengan alasan bahwa isu Myanmar bukan merupakan ancaman terhadap

³ "Philippines Groups Plan protests at Asia Meeting", *The Jakarta Post*, 5 January 2007

⁴ "Leaders Pledge to Boost ASEAN", *The Jakarta Post*, 14 Januari 2007.

⁵ "ASEAN Lemtek soal Myanmar", *Kompas*, 14 Januari 2007.

perdamaian dan keamanan internasional. Indonesia kemudian mengusulkan agar masalah ini diserahkan kepada Dewan Hak Asasi Manusia PBB ketimbang kepada Dewan Keamanan.⁶ Negara-negara anggota ASEAN lainnya nampak memperlhatikan sikap yang lebih keras tetapi cenderung enggan untuk mendukung tindakan tegas dan langsung terhadap Myanmar sehingga menuai kritik dan kecaman dari komunitas internasional. Pada intinya, kritik ini menyatakan bahwa sikap ASEAN yang lunak terkait dengan isu Myanmar ini pada gilirannya akan menyebabkan institusi tersebut menjadi tidak relevan lagi di masa depan.

KTU Asia Timur (*East Asia Summit/EAS*) juga dilangsungkan di Cebu pada waktu yang bersamaan dan dihadiri oleh 16 negara Asia Timur. Isu keamanan energi menjadi topik utama dalam pertemuan kali ini. Pertemuan ini menekankan tentang pentingnya untuk melakukan eksplorasi atas sumber-sumber energi baru terutama terkait dengan ketidakstabilan yang terus-menerus terjadi di wilayah Timur Tengah. Mereka juga mengungkapkan komitmen untuk meningkatkan program hemat energi dan pengurangan emisi rumah kaca. Pada akhirnya, *Cebu Goals on East Asia Energy Security* ditandatangani pada tanggal 15 Januari 2007. Dokumen ini menjadi dasar bagi kerja sama negara-negara di kawasan untuk mendorong pengembangan upaya-upaya pencarian sumber-sumber energi

alternatif sehingga dapat secara perlahan-lahan menggantikan penggunaan minyak bumi dengan *biofuel*.⁷ Terkait dengan krisis uji coba senjata nuklir oleh Korea Utara, negara-negara anggota ASEAN mendesak Jepang, Cina, dan Korea Selatan untuk menciptakan terobosan untuk menyelesaikan krisis ini.

D. SENGKETA AMBALAT

Setelah beberapa periode berada dalam situasi yang relatif stabil sejak tahun 2005, hubungan Indonesia dan Malaysia kembali mengalami ketegangan. Pemerintah Indonesia mengecam tindakan kapal perang dan pesawat tempur Malaysia yang melakukan beberapa kali intrusi ke wilayah Ambalat. Kedua negara mengklaim wilayah Ambalat sebagai bagian dari kedaulatan wilayah masing-masing, terutama terkait dengan keberadaan minyak dan gas bumi di wilayah tersebut. Tetapi, hingga saat ini tidak ada solusi diplomatik atas isu tersebut dan kedua negara cenderung untuk menghindari permasalahan tersebut ketimbang menyelesaikan konflik. Krisis ini muncul di tengah upaya kedua negara untuk menangani isu penting lain, yaitu masalah pekerja migran. Sebuah laporan mengindikasikan bahwa pemerintah Malaysia telah mengeluarkan rencana untuk menerapkan peraturan yang lebih ketat dalam rangka mengurangi arus pekerja migran serta membatasi kebebasan dari para pekerja tersebut.⁸

⁶ "Indonesia Pilih Abstain", *Kompas*, 15 Januari 2007.

⁷ "EAS Fokus Energi Alternatif", *Kompas*, 15 Januari 2007.

⁸ *The Jakarta Post*, 22 February 2007.

Berkaitan dengan krisis Ambalat, publik di Indonesia mengkritik ketidaktegasan pemerintah, khususnya Angkatan Laut RI. Pihak pemerintah berargumen bahwa peraturan yang ada tidak mengijinkan adanya respon yang keras karena dipandang dapat memprovokasi kemarahan dari pihak lain. Keputusan Panglima TNI No. Skep/158/IV/2005 pada tanggal 21 April 2005 yang mengatur tentang keterlibatan unsur angkatan laut di perairan sekitar Kalimantan Timur, menekankan tentang pentingnya menghindari maksud dan tindakan yang dapat mengarah pada sikap permusuhan. Di dalam surat keputusan itu juga dinyatakan bahwa Indonesia hanya dapat melakukan tembakan peringatan jika pihak asing terlebih dahulu melakukan penyerangan.⁹

Sehubungan dengan insiden intrusi perbatasan tersebut, sampai saat ini pihak Kementerian Luar Negeri Indonesia belum mengirimkan nota diplomatik sebagai bagian dari prosedur formal untuk mengajukan protes. Departemen Luar Negeri masih menunggu laporan resmi dari pihak Angkatan Laut dan segera setelah laporan tersebut muncul maka Duta Besar Malaysia akan dipanggil untuk menerima pernyataan ketidakpuasan dan sekaligus meminta klarifikasi mengenai isu tersebut.¹⁰

Ada catatan penting yang perlu dicermati terkait dengan isu ini. Penting bagi kedua negara untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang dapat mencegah pecahnya

perang terbuka, yang disebabkan oleh sengketa wilayah ini. Keanggotaan kedua negara dalam ASEAN seharusnya memiliki implikasi untuk menghindari terjadinya eskalasi ke arah perang. Kedua pemerintah harus duduk bersama dan menegosiasikan suatu solusi bersama yang dapat menciptakan penyelesaian secara komprehensif. Terkait dengan masalah ini, mekanisme resolusi konflik di ASEAN seperti *High Council* sesungguhnya dapat digunakan untuk menyelesaikan konflik diantara sesama negara anggota ASEAN.

E. ISU PELARANGAN EKSPOR PASIR

Hubungan antara Indonesia dan Singapura kembali menjadi fokus perhatian sehubungan dengan dikeluarkannya larangan ekspor pasir ke Singapura pada tanggal 6 Februari 2007. Pada batasan tertentu, dikeluarkannya kebijakan ini merupakan isu politik karena secara faktual kegiatan penjualan pasir ilegal ke Singapura telah berlangsung cukup lama dalam kurun waktu yang lampau. Pihak otoritas lokal yang terdekat, yaitu kepolisian Kepulauan Riau telah mulai menempatkan para penjaga di sekitar wilayahnya untuk menutup kegiatan ilegal tersebut sementara menunggu respon yang lebih komprehensif dari pemerintah pusat.¹¹

Kebijakan pelarangan ekspor pasir berusaha dihubungkan dengan isu per-

⁹ www.metrotvnews.com/berita.asp?id=34329.

¹⁰ *The Jakarta Post*, 1 March 2007.

¹¹ "Officials Struggle with Batam Sand Smuggling", *The Jakarta Post*, 17 February 2007.

janjian ekstradisi antara kedua negara dengan alasan yang digunakan adalah bahwa tindakan penambangan pasir tersebut akan mempersempit batas wilayah Indonesia. Salah satu pejabat di Departemen Luar Negeri Indonesia mengatakan bahwa pelarangan ekspor pasir tersebut dimaksudkan untuk menekan Pemerintah Singapura agar segera menandatangani perjanjian ekstradisi.¹² Pemerintah Indonesia sangat tidak sabar terhadap tindakan Singapura yang menunda-nunda penandatanganan perjanjian ekstradisi dan perjanjian batas negara antara kedua negara.¹³

Sebagai respon, Pemerintah Singapura secara jelas menunjukkan ketidakpuasannya atas kebijakan tersebut karena Singapura terutama akan terkena dampaknya. Menteri Luar Negeri Singapura, George Yeo mengatakan bahwa kebijakan tersebut akan memberikan dampak *counterproductive* dalam rangka mendorong pemerintahnya untuk menandatangani perjanjian ekstradisi.¹⁴ Selanjutnya, pemerintah Singapura mengatakan bahwa dampak dari kebijakan tersebut, walaupun menaikkan biaya pembangunan, masih tetap dapat dikontrol dan akan terus berusaha untuk membentuk rencana yang lebih tahan lama bagi proyek-proyek konstruksi di Singapura.¹⁵ Bahkan, beberapa pihak di Indonesia, terutama

anggota legislatif telah memaksa dikeluarkannya tekanan yang lebih keras karena praktik ekspor pasir ilegal masih terus berlangsung dan pada gilirannya akan mengurangi keefektifan dari kebijakan pelarangan tersebut.¹⁶

Karena itu, penting bagi pemerintah Indonesia untuk menemukan pilihan kebijakan lain yang lebih efektif. Saat ini yang terjadi adalah upaya menangani satu isu dengan menimbulkan masalah baru di sisi lain. Penambangan pasir ilegal jelas perlu segera dihentikan karena merusak lingkungan. Tetapi, isu ini harus dipisahkan dengan isu lainnya seperti perjanjian ekstradisi yang sifatnya lebih politis. Dimulainya negosiasi pada tingkat pejabat tinggi, terutama antara kepala negara akan sangat bermanfaat, setidaknya untuk menunjukkan tingkat keseriusan pemerintah untuk segera menyelesaikan masalah-masalah tersebut.

F. KRISIS DI TIMOR LESTE

Sejak kemerdekaan pada tahun 1999, Timor Leste telah mengalami serangkaian instabilitas politik pada tingkat domestik. Pada bulan April dan Mei 2006, bentrokan terjadi antara kelompok pemberontak yang sebelumnya merupakan bagian dari angkatan bersenjata Timor Leste dengan pihak tentara. Kelompok bersenjata kemudian menyerang pos polisi yang ada di dekat perbatasan antara Timor Leste dan Indo-

¹² "Sand ban seen as Pressuring Singapore", *The Jakarta Post*, 16 February 2007.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ "Impact of Ban Manageable", *Straits Times*, 10 February 2007.

¹⁶ "More action called for on Singapore Extradition Pact", *The Jakarta Post*, 19 February 2007.

nesia, dan merampas senjata, amunisi, dan juga seragam polisi.¹⁷

Ketidakmampuan untuk mengatasi krisis internal tersebut mendorong pemerintah Timor Leste untuk meminta bantuan Perserikatan Bangsa Bangsa secara resmi untuk menangkap pemimpin kelompok pemberontak, Alfredo Reinado. Sehubungan dengan daruratnya situasi tersebut, PBB menempatkan 1.300 aparat kepolisian untuk mengontrol situasi. Pemerintah Australia juga memberi bantuan dengan mengirim 800 pasukan perdamaian untuk mengembalikan keamanan.¹⁸ Ada suatu kebutuhan mendesak untuk menciptakan perdamaian dan stabilitas keamanan sesegera mungkin dalam rangka menciptakan situasi yang kondusif bagi pemilihan presiden yang akan dilangsungkan pada bulan April 2007.

Namun, kedatangan pasukan perdamaian internasional menimbulkan sikap oposisi dari pihak pendukung Alfredo. Mereka melakukan aksi protes besar-besaran untuk memaksa pasukan internasional agar segera kembali ke negaranya dan mengatakan bahwa kehadiran mereka hanya menyebabkan rakyat Timor Leste menderita.¹⁹ Kondisi buruk yang terjadi di Timor Leste ini menunjukkan bahwa hingga saat ini demokrasi yang terbentuk masih relatif lemah. Tanpa stabilitas domestik, proses

pembangunan di Timor Leste untuk menciptakan negara yang 'normal' akan sulit dilakukan.

G. EKSEKUSI SADDAM HUSSEIN

Setelah melalui serangkaian proses peradilan, mantan pimpinan tertinggi Irak, Saddam Hussein dijatuhi hukuman gantung pada tanggal 30 Desember 2006. Pengadilan Tinggi Irak dalam keputusannya pada tanggal 5 November 2006 menyatakan bahwa Saddam terbukti melakukan kejahatan kemanusiaan sehubungan dengan pembunuhan atas 148 warga Syiah di Dujail pada tahun 1982. Eksekusi atas Saddam ini memunculkan protes keras dari pihak pengacaranya yang berpendapat bahwa putusan tersebut tidak sah. Saddam seharusnya diperlakukan sebagai tawanan perang yang hak-haknya diatur dalam pasal-pasal dalam Perjanjian Jenewa tahun 1949 tentang perlakuan atas tawanan perang sebagai bagian dari perlindungan terhadap korban-korban perang.²⁰

Dari sisi pandang Amerika Serikat, eksekusi atas Saddam Hussein dapat dipandang sebagai tanda kesuksesan Amerika Serikat untuk mengeliminasi rejim yang represif di Irak. Kesuksesan tersebut tidak serta-merta berarti bahwa Amerika Serikat mampu menerapkan demokrasi dan

¹⁷ *The Jakarta Post*, 28 February 2007.

¹⁸ "Timor-Australia Clash Kills Civilian", *The Jakarta Post*, 24 February 2007.

¹⁹ "Protests in Timor Leste after Raid on Army Rebel", *The Jakarta Post*, 6 March 2007.

²⁰ "Dikecam, Eksekusi Bertepatan Idul Adha", *Kompas*, 2 Januari 2007. Untuk lebih detil tentang Konvensi Jenewa tahun 1949 mengenai Tawanan Perang dapat dilihat di <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/91.htm>

mencapai rekonsiliasi nasional di Irak. Seperti dapat dilihat, terjadinya kekerasan secara terus-menerus di Irak telah membuat kebijakan Amerika Serikat menjadi sulit untuk diterapkan di Irak.

Polarisasi yang mendalam antara faksi-faksi yang bertikai terus berlanjut, sementara rasa kebencian terhadap Amerika Serikat dan pemerintah Irak yang berkuasa sekarang semakin meningkat. Para pendukung Saddam memobilisasi rakyat untuk melakukan aksi balasan terhadap pemerintah Amerika Serikat dan Irak. Kemarahan mereka menjadi semakin besar ketika menemukan rekaman suara pemimpin radikal Shiah, Moqtada al-Sadr dalam rekaman video eksekusi Saddam.²¹

H. REAKSI PBB ATAS PROGRAM NUKLIR IRAN

Kebijakan Iran yang tidak kooperatif dalam hal pengembangan pengayaan uranium ditanggapi oleh dunia internasional dengan dikeluarkannya sanksi Perserikatan Bangsa Bangsa, seperti yang tercantum dalam Resolusi Dewan Keamanan 1696. Resolusi tersebut diadopsi pada tanggal 31 Juli 2006 dan dimaksudkan untuk menekan pemerintah Iran untuk segera menghentikan kegiatan pengembangan nuklirnya, selambat-lambatnya tanggal 31 Agustus 2006.²² Ketika pemerintah Iran gagal

untuk menuruti isi resolusi PBB tersebut, Dewan Keamanan PBB mengadopsi Resolusi 1737 yang menjustifikasi diberlakukannya sanksi atas Iran. Resolusi ini mencegah penyediaan, penjualan ataupun transfer peralatan dan teknologi yang berkaitan dengan pengayaan nuklir dan sistem peluncuran nuklir.²³

Tetapi, keraguan segera muncul atas keefektifan sanksi tersebut untuk menekan Iran. Pertama, sebagai negara penghasil minyak kedua terbesar di Timur Tengah, ketergantungan negara-negara konsumen akan menghilangkan dampak dari sanksi tersebut, seperti yang terjadi dengan sanksi ekonomi yang diterapkan oleh Amerika Serikat sejak jatuhnya Shah Iran pada akhir 1979. Sangat besar kemungkinan pemerintah Iran akan menggunakan kondisi ini untuk mengancam pasokan minyak ke negara-negara konsumen sehingga akan memberikan efek bumerang bagi perekonomian negara-negara tersebut ketika sanksi tersebut diberlakukan. Kurangnya pasokan minyak dunia kemudian akan secara signifikan mengancam stabilitas perekonomian dunia.²⁴ Hal ini menjelaskan mengapa China dan Rusia juga negara-negara Uni Eropa, walaupun setuju bahwa program nuklir Iran harus dihentikan, enggan untuk menerapkan sanksi langsung terhadap Iran dan lebih setuju dengan jalan negosiasi dengan rejim Ahmadinejad. Negara-negara ini akan

²¹ "Sunni Berang Gara-gara Video", *Kompas*, 3 Januari 2007.

²² See in <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>

²³ See in <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8928.doc.htm>

²⁴ Musthafa Abd Rahman, "Efektifkah Sanksi Ekonomi terhadap Iran?" *Kompas*, 23 Oktober 2006.

mencegah kemungkinan diterapkannya intervensi militer, walaupun di sisi lain tetap menginginkan campur tangan Amerika Serikat, karena akan sangat berdampak pada stabilitas ekonomi internasional.

Kedua, sanksi yang diterapkan atas rejim di Iran telah menimbulkan efek yang sebaliknya karena justru memunculkan nasionalisme domestik and dukungan politik bagi rejim Ahmadinejad. Keputusan untuk tetap melanjutkan program pengayaan nuklir di tengah ancaman sanksi PBB telah membangkitkan keyakinan yang sangat kuat atas terciptanya posisi yang sejajar dengan negara-negara Barat yang sebelumnya memonopoli kepemilikan nuklir. Di dalam pernyataan publiknya, Presiden Mahmoud Ahmadinejad mengatakan bahwa resolusi PBB tidak memiliki validitas apapun. Dengan tetap mempertahankan posisinya, Iran telah sekali lagi memermalukan Amerika Serikat yang menjadi tidak berdaya untuk memaksakan kepentingan nasionalnya atas Iran.²⁵

Kompleksitas krisis nuklir Iran ini tidak sebaiknya diatasi dengan menggunakan kekuatan militer. Dampak negatif yang tidak terkontrol dari intervensi militer Amerika Serikat di Irak telah menjadi suatu peringatan bagi komunitas internasional untuk menghentikan ambisi Amerika Serikat untuk memproyeksikan kekuatan militernya atas Iran. Intervensi militer akan secara langsung menghancurkan pasokan minyak kedua

terbesar di dunia dan mengakibatkan krisis energi global. Di dalam analisisnya, peneliti dari *Yale Center for the Study of Globalisation* George Perkovich menyimpulkan bahwa dunia tidak lagi memiliki toleransi untuk petualangan militer Amerika Serikat yang akan mengakibatkan naiknya harga energi dan mendorong maraknya terorisme.²⁶ Karena itu, satu-satunya cara adalah untuk melibatkan kembali pemerintah Iran dalam pembicaraan serius untuk mengontrol kegiatan nuklirnya sehingga tidak mengancam keamanan internasional.

I. UJI COBA NUKLIR KOREA UTARA

Uji coba nuklir Korea Utara juga telah menarik perhatian internasional. Tindakan ini dipandang sebagai ancaman yang signifikan terhadap keamanan regional dan internasional. Pada tanggal 9 Oktober 2006, Korea Utara mengejutkan dunia internasional dengan melakukan uji coba nuklir bawah tanah di Hwaedari, di sekitar Kilju, sebelah Timur Laut Korea dan berjarak 110 km dari perbatasan Korea dengan Cina.²⁷ Untuk menanggapi insiden ini, kurang dari satu minggu, pada tanggal 14 Oktober 2006 Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi 1718 yang secara signifikan melarang penjualan senjata dan perlengkapan militer serta membekukan aset mereka yang terlibat di dalam program persenjataan.²⁸ Pemerintah AS juga turut

²⁵ George Perkovich, "Why Engaging Iran is a Good Idea" *The Jakarta Post*, 14 Desember 2006.

²⁷ *The Jakarta Post*, 10 Oktober 2006.

²⁸ See in <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/572/07/PDF/N0657207.pdf?Open Element>.

²⁵ "Iran's Ahmadinejad Scorns UN Sanctions", *The Jakarta Post*, 3 January 2007.

memberlakukan sanksi tambahan dengan menghentikan semua ekspor dan penjualan perlengkapan militer ke Korea Utara dan juga pembatasan keuangan dengan menarik semua bantuan keuangan dari institusi-institusi keuangan internasional. Pemerintah Jepang dan Australia juga menutup akses bagi semua kapal-kapal Korea Utara yang ingin memasuki wilayah perairan mereka.²⁹

Proses dikeluarkannya resolusi secara cepat tersebut, penting untuk mencegah terciptanya ketidakstabilan yang lebih jauh di kawasan. Perubahan perimbangan kekuatan sebagai dampak uji coba nuklir tersebut akan menurunkan rasa saling percaya di antara kekuatan-kekuatan di kawasan. China, yang merupakan sekutu terdekat dari Korea Utara, memandang uji coba nuklir tersebut sebagai upaya untuk mengacaukan stabilitas di kawasan Asia Timur. Kepentingan nasional China adalah segera dihentikannya program nuklir Korea Utara. Sementara, Rusia mendorong agar Korea Utara kembali mematuhi Perjanjian Non-Proliferasi (*Non-Proliferation Treaty/NPT*) dan Pembicaraan Enam Pihak (*Six-Party Talks*) untuk menyelesaikan krisis ini.³⁰ Uji coba nuklir ini jelas memprovokasi negara-negara di kawasan, terutama Jepang yang baru saja mendirikan Departemen Pertahanannya, untuk mengarah pada penggunaan senjata nuklir jika terjadi krisis di kawasan. Di samping itu, peristiwa ini dapat mendorong

negara-negara di kawasan ke arah perlombaan senjata yang tidak terkontrol.

Penyelesaian krisis melalui jalur diplomasi memperoleh dukungan penuh dari komunitas internasional. Setelah terhentinya *Six-Party Talks* untuk beberapa waktu lamanya, pemerintah Korea Utara mulai menunjukkan sikap yang lebih kooperatif dengan membuka kemungkinan untuk perlucutan senjata nuklirnya atas dasar tercapainya beberapa kondisi tertentu. Rejim tersebut menyetujui pembekuan reaktor nuklirnya dan mengijinkan masuknya tim inspeksi internasional dengan imbalan bantuan senilai lebih dari 300 juta dolar AS. Berdasarkan perjanjian yang disepakati oleh enam negara (AS, China, Jepang, Korea Utara, Korea Selatan, dan Rusia) di Beijing pada pertengahan Februari 2007, pada tahap pertama Korea Utara harus menghentikan kegiatan nuklirnya dalam waktu 60 hari. Sebagai imbalannya, Korea Utara akan menerima 50.000 ton bahan bakar minyak atau bantuan ekonomi.³¹

Kemudian, pada tahap kedua, rejim Korea Utara akan menerima 950.000 ton bahan bakar minyak atau bantuan lain yang sama nilainya sebagai imbalan bagi pemberian informasi lengkap tentang cadangan plutoniumnya. Dengan demikian, perjanjian ini telah menjadi semacam terobosan ke arah tercapainya solusi damai bagi krisis nuklir Korea Utara. Namun, banyak pihak masih meragukan rejim di

²⁹ *Suara Pembaruan*, 16 Oktober 2006.

³⁰ "Dunia Mengcam Tes Nuklir Korut", *Kompas*, 26 Oktober 2006.

³¹ "North Korea Agrees to Steps Toward Disarmament", *The Jakarta Post*, 14 February 2007.

Korea Utara akan dapat menunjukkan kepatuhan secara penuh terhadap perjanjian tersebut. Komunitas internasional masih menunggu dengan cemas langkah kebijakan apa yang akan diambil oleh Korea Utara dalam waktu mendatang.

J. PENUTUP

Isu senjata pemusnah massal telah dan akan menjadi isu keamanan internasional yang paling mendesak. Anggota komunitas internasional telah mengadopsi posisi yang sama yang menyatakan bahwa program pengayaan nuklir di Iran dan Korea Utara harus segera dihentikan untuk menciptakan stabilitas internasional. Tidak ada jalan lain untuk menyelesaikan masalah nuklir, kecuali dengan menghidupkan kembali rejim NPT dan mekanisme Pembicaraan *Six-Party*. Solusi ini akan memiliki arti yang sangat besar jika mendapat dukungan dari kekuatan-kekuatan besar, termasuk AS.

Peran PBB tidak dapat diabaikan dalam rangka menyelesaikan isu ancaman nuklir ini terutama untuk mencegah kemungkinan tindakan unilateralis dari AS. Bencana seperti yang terjadi di Irak saat ini tidak seharusnya terjadi lagi di belahan dunia yang lain. Sementara itu, instabilitas politik di Irak juga telah memperdalam konflik-konflik sektarian yang terjadi.

Di kawasan Asia-Pasifik, KTT APEC ke-14 di Hanoi mencetuskan komitmen untuk mempercepat liberalisasi ekonomi. Kegiatan diplomatik lain yang juga penting, yaitu KTT ASEAN dan KTT Asia Timur, juga menekankan pada pentingnya peran institusi di kawasan untuk mengatasi masalah-masalah regional. Beberapa kebijakan penting telah disepakati: percepatan integrasi ASEAN; kebijakan *counterterrorism*; kerja sama dalam penanganan isu buruh migran; dan pengembangan kerja sama untuk mengatasi krisis energi di Asia Timur.

Berkaitan dengan ASEAN, komitmen untuk mengintegrasikan kawasan Asia Tenggara melalui kemajuan dalam menciptakan Piagam ASEAN hanya akan merefleksikan rekonfirmasi ASEAN dalam mempertahankan prinsip kedaulatan dan non-intervensi dimana peran ASEAN di masa depan dalam menyelesaikan konflik internal di kawasan akan terus dibatasi oleh prinsip tersebut. Pada akhirnya, ketegangan yang melibatkan sebagian negara anggota ASEAN akan memunculkan tantangan yang signifikan bagi kesatuan ASEAN. Karena itu sangat penting bagi ASEAN untuk berpedoman pada penyelesaian konflik secara damai. Dalam hal ini, ASEAN, terutama Indonesia perlu memikirkan bagaimana krisis di Timor Leste harus segera diselesaikan.

Akting Indonesia di Podium DK PBB

Bantarto Bandoro

Keberhasilan Indonesia menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa harus ditindaklanjuti dengan prakarsa-prakarsa politik luar negeri yang lebih segar, baik pada tingkat global maupun regional. Karena itu, Indonesia harus mengambil sikap yang lebih proaktif dan tidak reaktif terhadap setiap inisiatif kebijakan yang diajukan oleh negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan lainnya. Hanya dengan sikap demikian, Indonesia dinilai memiliki policy capacity dan mampu mengambil pilihan-pilihan terbaik dan realistik dalam politik luar negerinya.

“ ...one man in his time plays many parts ...” (William Shakespeare)

PENDAHULUAN

UNTUK ketiga kalinya (setelah 1973-1974 dan 1995-1996) Indonesia kembali menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK PBB) dan telah memulai tugasnya awal Januari 2007. Indonesia memperoleh 158 suara dukungan dari keseluruhan 192 negara anggota PBB yang memiliki hak pilih.

Dukungan yang luas terhadap keanggotaan Indonesia di Dewan Keamanan ini merupakan cerminan pengakuan masyarakat internasional terhadap peran dan sumbangannya Indonesia selama ini dalam upaya menciptakan keamanan dan perdamaian, baik pada tingkat kawasan maupun global. Peran dan kontribusi Indonesia tersebut antara lain keterlibatannya dalam berbagai misi

penjagaan perdamaian PBB sejak tahun 1957, upaya penyelesaian masalah-masalah di kawasan, misalnya Kamboja dan Filipina Selatan. Dalam konteks ASEAN, Indonesia turut memberi andil pada pemeliharaan di bidang perdamaian dan keamanan dan aktif di berbagai forum pembahasan isu perlucutan senjata dan non-proliferasi nuklir.

Terpilihnya Indonesia menjadi bagian dari kegiatan Dewan Keamanan PBB berarti Indonesia mengembangkan kepercayaan masyarakat internasional untuk menghadapi tantangan-tantangan dan menyelesaikan masalah-masalah global di bidang perdamaian dan keamanan.

Sebagai salah satu anggota yang mewakili kawasan Asia dan sekaligus wakil

dari negara berkembang dan berpenduduk mayoritas Muslim, Indonesia dapat memberikan kontribusi kepada Dewan Keamanan, antara lain dalam menentukan prioritas, pendekatan serta upaya reformasi kerja Dewan Keamanan PBB. Selain Indonesia yang dipilih dari kawasan Asia, Majelis Umum juga telah memilih Afrika Selatan dari kawasan Afrika, Belgia dan Italia dari kawasan Eropa Barat sebagai anggota tidak tetap untuk periode yang sama.

Sebagai negara yang kini masih berada dalam masa transisi menuju demokrasi dan karena itu diharapkan menikmati stabilitas dalam negeri yang lebih baik daripada sebelumnya, peran internasional Indonesia yang lebih aktif dan konstruktif bukan hanya dibutuhkan, tetapi juga suatu keharusan. Ini menjadi salah satu alasan mengapa isu keanggotaan Indonesia di Dewan Keamanan PBB akhir-akhir ini banyak dibahas dalam berbagai diskusi dan seminar.¹

Tulisan ini mengelaborasi beberapa aspek penting yang berkaitan dengan keanggotaan Indonesia dalam Dewan Keamanan PBB. Pertanyaan besar yang sering dilontarkan oleh publik adalah sejauh mana

keberadaan Indonesia di Dewan Keamanan dapat memberi kontribusi kepada perdamaian internasional dan peningkatan citra dan kredibilitas Indonesia di mata internasional. Dalam konteks inilah tulisan ini memberi perhatian kepada lima aspek utama dari keanggotaan Indonesia di Dewan Keamanan PBB, yaitu agenda, peran, prioritas, strategi dan tantangan. Semuanya ini akan dilihat melalui prisma politik luar negeri Indonesia.

ISU-ISU KEAMANAN GLOBAL

Globalisasi, apapun definisinya, memberi dampak terhadap keamanan nasional maupun internasional. Yang paling berbahaya adalah berbagai jenis ancaman kini menjadi global sifatnya dan memberi dampak serius. Ini semua karena merebaknya ilmu pengetahuan, kemajuan teknologi dan tingginya arus pergerakan manusia. Berbagai aspek dari globalisasi potensial untuk meningkatkan bahaya dari berbagai ancaman transnasional seperti proliferasi senjata konvensional, serangan maya, kekerasan etnik, lalu lintas narkoba, degradasi lingkungan dan merebaknya penyakit menular, dan lain sebagainya.

¹ Lihat misalnya makalah Kusnanto Anggoro, "Prioritas dan Strategi Indonesia di Dewan Keamanan PBB," Jakarta, Januari 2007. Lihat juga makalah Nugroho Wisnumurti, "Beberapa Masalah Yang Layak Menjadi Perhatian Indonesia Sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan PBB". Kedua makalah ini diajukan dalam sebuah seminar "Memaknai Peran Indonesia sebagai Anggota Tidak Tetap Dewan Keamanan", 30 Januari 2007. Lihat *Kompas*, 31 Januari 2007.

Keuntungan-keuntungan ekonomi akan diperoleh melalui ekspansi perdagangan, investasi asing secara langsung dan pergerakan dana lintas secara mudah dan cepat. Tetapi setiap aspek dari globalisasi ini akan menghasilkan efek ekonomi yang problematik berupa pengangguran, kesenjangan ekonomi dan kelimpuhan finansial. Jika pemerintah suatu negara tidak mampu mengatasi masalah ini, kesulitan-

kesulitan ekonomi ini akan menyumbang kepada berbagai macam kegiatan kejahatan internasional, pemotongan anggaran untuk kesehatan, dan arus pengungsi dan migrasi dalam skala yang besar. Semua ini pada gilirannya menjadi wadah bagi munculnya ancaman transnasional.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tidak bisa menghindar dari keharusan menghadapi isu-isu global tersebut. Sebagai sebuah organisasi global, PBB, kini dan di masa mendatang, dituntut untuk mengambil peran yang lebih aktif lagi dalam mengatasi dampak dari proliferasi ancaman transnasional tersebut. Terlebih jika isu-isu di atas memberi pengaruh terhadap stabilitas dan keamanan internasional. Jika stabilitas dan perdamaian internasional terbukti terganggu akibat isu-isu tersebut di atas, maka ini membenarkan Dewan Keamanan PBB untuk mengambil tindakan bedasarkan aturan-aturan main yang telah mereka sepakati.

Isu-isu keamanan global yang kini sepertinya menjadi perhatian besar dunia, terutama karena implikasinya terhadap perdamaian dan keamanan internasional, adalah isu nuklir Korea Utara dan Iran, konflik Timur Tengah, masalah Somalia, terorisme, hak azasi manusia dan demokrasi.² Isu-isu demikian ini masing-masing memiliki karakter sendiri-sendiri. Tetapi efek dari isu-isu demikian sifatnya indiskriminatif, yaitu sama-sama merongrong perdamaian dan keamanan regional maupun global. Dengan latar belakang seperti ini,

Dewan Keamanan PBB dituntut untuk memperlihatkan *policy capacity* – nya dalam merespon dan mengatasi implikasi keamanan global dari isu-isu tersebut di atas. Peran, strategi dan kontribusi Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB harus dilihat dalam perspektif tersebut.

INDONESIA DI PODIUM INTERNASIONAL

Keberkahan

Keberhasilan Indonesia untuk menjadi bagian penting dari Dewan Keamanan merupakan sebuah "modal tambahan" untuk dirinya dalam memperkuat peran diplomasi internasionalnya. "Keberkahan" demikian muncul disaat Indonesia menjadi sorotan dunia karena proses demokrasinya dan mencoba membuktikan kepada dunia bahwa Indonesia mampu menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari upaya-upaya internasional dalam menciptakan perdamaian dan keamanan internasional. Konsekuensi logis dari terpilihnya Indonesia menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan bukan hanya berhubungan dengan penataan dan penguatan diplomasi internasional Indonesia, khususnya di forum PBB, tetapi juga berhubungan dengan pencitraan Indonesia di mata internasional, yang antara lain dibentuk oleh kondisi di dalam negeri.

Singkatnya, keanggotaan tidak tetap Indonesia di Dewan Keamanan mengharuskan Indonesia melakukan sesuatu di dua "wilayah" yang berbeda, tetapi saling

² Lihat catatan kaki No.1

terkait, yaitu domestik dan internasional. Niat luhur Indonesia untuk memberi kontribusi kepada perdamaian internasional bisa saja terhambat atau ternodai hanya karena ketidakmampuan pemerintah di Jakarta mengatasi isu-isu domestik, jika hal ini betul-betul terjadi, yang berimplikasi, langsung atau tidak langsung, pada peran dan posisi internasional Indonesia.

Memikirkan apa yang dapat dilakukan oleh Indonesia dalam kedudukannya sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan harus dimulai bukan hanya dari apa yang telah dicapai oleh Indonesia dalam diplomasi internasionalnya, tetapi juga dari apa yang selama ini menjadi bagian penting dari agenda Dewan Keamanan PBB. Karena itu, program dan rencana besar Indonesia di Dewan Keamanan PBB harus dibuat sesuai dengan agenda Dewan Keamanan PBB itu sendiri. Dengan kata lain, "keberkahan" yang diperoleh Indonesia ini akan memberi arti strategis kepada politik luar negeri Indonesia, hanya jika program dan rencana besar itu tidak mengabaikan kepentingan dalam negeri dan kepentingan hubungan internasional Indonesia secara umum.

Agenda di Podium

Diasumsikan bahwa agenda Dewan Keamanan PBB saat ini hingga lima tahun ke depan misalnya, masih akan didominasi oleh isu-isu keras yang memberi implikasi langsung kepada keamanan dan perdamaian internasional. Isu nuklir Iran dan Korea Utara hingga kini masih menjadi berita besar. Belum ada tanda-tanda bahwa isu ini

akan selesai dalam waktu dekat, sekalipun masyarakat internasional (*PBB untuk kasus Iran* dan *Six Party Talks untuk kasus nuklir Korea Utara*) telah berupaya keras untuk mencari jalan keluar dari isu-isu tersebut. Persoalan di Timur Tengah (isu Palestina, Lebanon dan Irak) juga kerap dibahas oleh Dewan Keamanan karena implikasi keamanannya. Di samping itu, isu ancaman terorisme dan penghormatan terhadap hak azasi manusia dan pentingnya proses demokrasi hampir tidak pernah absen dari agenda Dewan Keamanan PBB.

Dewan Keamanan PBB masih akan menghadapi isu-isu lain yang akan memberi implikasi terhadap perdamaian dan keamanan internasional. Isu-isu demikian dapat diatasi, atau bahkan dicegah kemunculannya, hanya jika seluruh anggota Dewan Keamanan bekerjasama dan memahami konteks munculnya isu-isu tersebut tanpa harus dikaitkan atau mengedepankan kepentingan-kepentingan mereka yang sempit, khususnya para negara anggota tetap Dewan keamanan. Agenda Indonesia dapat dibuat atas dasar apa yang kini menjadi prioritas Dewan Keamanan PBB dan proyeksi atau probabilitas mengenai kemunculan isu-isu keamanan baru di kemudian hari. Pijakan utama agenda Indonesia tentu adalah kepentingan nasional dan prinsip politik luar negeri.

Hasan Kleib memaparkan tiga agenda pokok Indonesia di Dewan Keamanan. Pertama, mengamankan kepentingan nasional dan prinsip politik luar negeri. Setiap resolusi yang disahkan DK PBB diusahakan tidak merugikan kepentingan nasional.

Kedua, penyelesaian konflik di berbagai belahan dunia, khususnya di kawasan Timur Tengah. Indonesia juga ingin melihat perdamaian yang berkelanjutan di Lebanon, Irak, dan Afghanistan menjadi agenda penting bagi Indonesia. Isu nonproliferasi senjata pemusnah massal juga akan menjadi fokus Indonesia di PBB. Ketiga, Indonesia tetap konsisten dengan sikapnya mendukung proses reformasi PBB.³

Agenda demikian penting dimasukkan dalam rencana kerja Indonesia di forum Dewan Keamanan, bukan saja karena selama ini Indonesia memberi perhatian kepada isu-isu tersebut di atas, tetapi juga karena isu – isu tersebut telah menyita perhatian masyarakat internasional, setidaknya dalam lima tahun terakhir ini. Apalagi ada “permintaan” dari beberapa anggota PBB tertentu agar Indonesia memainkan peran khusus dalam penyelesaian masalah tersebut. Seperti dikatakan oleh William Shakespeare, dunia adalah podium dimana para pemain dapat memainkan peran mereka masing-masing.⁴ Di podium Dewan Keamanan, Indonesia mau tidak mau harus menjadi salah satu pemain sentral. Kalau Dewan Keamanan PBB memasukkan isu-isu ke dalam agendanya, maka ini merupakan *entry point* yang bagus untuk Indonesia untuk mengusulkan gagasan-gagasan yang lebih segar mengenai penyelesaian masalah-masalah tersebut.

Sebagai negara yang dipercaya untuk menjadi bagian dari Dewan Keamanan PBB, Indonesia tidak boleh puas hanya karena dianggap, misalnya, mampu memberi saran solusi atas masalah-masalah di atas. Sebelum masa tugasnya sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan berakhir, Indonesia juga harus berfikir mengenai apa yang ia bisa berikan kepada Dewan Keamanan PBB untuk mengatasi isu-isu keras lainnya, di luar isu-isu yang telah disebutkan di atas. Setidaknya, ketika Indonesia “exit” dari statusnya sebagai anggota Dewan Keamanan PBB, ia akan dinilai telah memainkan perannya secara maksimal sesuai tuntutan perubahan.

Peran di Podium

Ketika Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB dituntut untuk memainkan perannya, ia harus sadar bahwa perannya itu dalam dirinya bukan hanya mengandung *duties* dan *obligations*, tetapi juga *rights* dan *privileges* Indonesia. Ini membenarkan mengapa publik di dalam negeri berharap banyak dari keberadaan Indonesia di forum Dewan Keamanan. Ini juga membenarkan mengapa pemerintah di Jakarta segera menyusun rencana-rencana kebijakannya sesaat setelah mengetahui dirinya terpilih menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan.

Sama dengan agenda, peran Indonesia di Dewan Keamanan juga harus berpijak pada kepentingan nasional dan prinsip politik luar negeri. Apa yang diharapkan dari peran Indonesia tentu harus sesuai dengan harapan masyarakat internasional pada

³ Lihat *Gatra* No.7, 28 Desember 2006.

⁴ William Shakespeare, “As you like it ...” www.nm.stir.ac.uk/diplomacy. Diakses 11 Maret 2007.

umumnya. Karena itu, kolaborasi, sebagai wujud konkret dari peran Indonesia dengan anggota tidak tetap Dewan Keamanan lainnya, sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan sebuah masalah tertentu. Misalnya, Indonesia dapat berkolaborasi dengan Afrika Selatan untuk menyelesaikan suatu masalah tertentu.⁵

Istilah yang mungkin lebih tepat untuk menggambarkan peran Indonesia di Dewan Keamanan PBB adalah *producer*,⁶ yaitu mengedepankan sebuah kebijakan untuk membantu mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah-masalah yang juga menjadi hirauan PBB, misalnya krisis nuklir Korea Utara atau koflik di Timur Tengah. Untuk masalah di Timur Tengah, misalnya, bisa saja Indonesia berkolaborasi dengan salah satu negara anggota tetap Dewan Keamanan yang tingkat hirauannya terhadap masalah tersebut lebih besar daripada hirauan anggota tetap Dewan Keamanan lainnya.

Untuk menampilkan peran yang demikian itu, Indonesia membutuhkan konsistensi sikapnya dalam masalah-masalah itu. Ini dibutuhkan untuk menyakinkan masyarakat internasional dan publik di dalam negeri bahwa apa yang diusulkan Indonesia untuk menyelesaikan masalah-masalah itu adalah untuk ke-

pentingan perdamaian internasional, sesuatu yang memang sesuai dengan mandat Undang-Undang Dasar 1945.

Prioritas di Podium

Penentuan prioritas Indonesia di Dewan Keamanan PBB kelihatannya harus dibuat dan dipahami dalam konteks kepentingan nasional dan internasional Indonesia. Kalau isu-isu prioritas Dewan Keamanan PBB selama ini adalah terorisme, nuklir Korea Utara, nuklir Iran, reformasi PBB,⁷ maka sudah merupakan keharusan, kalau bukan kebutuhan, bahwa energi diplomasi Indonesia di forum itu dipusatkan pada isu-isu prioritas tersebut. Penentuan prioritas bukan hanya akan memandu arah diplomasi Indonesia di forum tersebut, setidaknya untuk dua tahun ke depan, tetapi juga memastikan bahwa sasaran Indonesia benul-betul tercapai.

Memang dibutuhkan parameter untuk mengukur keberhasilan Indonesia menangani isu-isu priotas tersebut di Dewan Keamanan. Tetapi jika parameter tersebut sulit ditemukan, maka kemampuan Indonesia untuk "menghidupkan" isu itu agar tetap berada dalam agenda Dewan Keamanan PBB dan mengartikulasikan gagasan segar mengenai penyelesaian isu-isu tersebut, dinilai sudah cukup untuk membuktikan dalamnya perhatian Indonesia terhadap isu-isu keamanan internasional tersebut.

⁵ Lihat catatan kaki No.1.

⁶ Mengenai konsep ini, baca lebih lanjut Stephen G.Walker, "Role Theory and the Origins of Foreign Policy," dalam Charles F. Herman, Charles W. Kegley dan James N. Rosenau, *New Direction in the Study of Foreign Policy*, (Boston: Allen & Unwin, 1987).

⁷ "Indonesia Tidak Perlu Ambisius," *Kompas*, 31 Januari 2007.

Memberi perhatian kepada isu-isu "keras" seperti tersebut di atas mungkin tidak cukup. Indonesia juga harus berani mengambil prakarsa untuk mengangkat isu-isu lainnya yang juga memiliki implikasi keamanan internasional, misalnya kemiskinan atau penyelundupan manusia.

Strategi di Podium

Strategi adalah keseluruhan keputusan kondisional yang menetapkan tindakan-tindakan yang akan dan harus dijalankan untuk menghadapi setiap keadaan yang terjadi di masa depan. Jadi, sebuah strategi harus mencakup perkiraan-perkiraan mengenai apakah sesuatu itu akan terjadi dan kemudian berusaha menyiapkan tindakan-tindakan yang tepat untuk menanggulanginya jika yang diperkirakan itu memang terjadi. Strategi yang diambil harus menekan sekecil mungkin dampak buruk dari hal-hal yang diperkirakan akan terjadi.⁸

Bagaimana pemahaman mengenai strategi tersebut di atas bisa berlaku untuk strategi Indonesia di Dewan Keamanan PBB? Apa yang selama ini dilakukan oleh pemerintah di Jakarta dalam rangka keanggotaan tidak tetapnya di Dewan Keamanan PBB, sebenarnya merupakan bagian dari proses penyusunan strategi

Indonesia. Jika diasumsikan bahwa isu prioritas Dewan Keamanan PBB adalah seperti disebutkan di atas, maka strategi Indonesia, apa pun bentuk konkretnya, harus mencakup komponen-komponen sebagai berikut: (1) ketegasannya dalam menyikapi isu-isu prioritas; (2) pendekatan bilateral dengan negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB;⁹ (3) determinasi untuk mencari solusi, jika mungkin secara total, atas isu-isu prioritas; (4) mengedepankan prinsip-prinsip penyelesaian konflik secara damai dan dialog yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan; (5) mengutamakan diplomasi pencegahan dalam menghadapi ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional.

Strategi Indonesia di Dewan Keamanan akan efektif jika strategi itu didukung oleh kemampuan wakil Indonesia di PBB dalam memetakan konstelasi politik global saat ini maupun dua tahun ke depan. Pemetaan demikian dibutuhkan untuk mendukung perkiraan-perkiraan Indonesia mengenai prospek keberhasilan penyelesaian isu-isu prioritas di atas. Sementara itu, pemetaan konstelasi saja mungkin tidak cukup. Kondisi dalam negeri Indonesia yang stabil sampai batas tertentu juga akan memberi kontribusi kepada para diplomat Indonesia dalam menjalankan strategi Indonesia di Dewan Keamanan, yang sangat dibutuhkan.

⁸ Lihat Bantarto Bandoro, "Hubungan Luar Negeri dan Strategi Keamanan Nasional Indonesia," dalam Bantarto Bandoro, ed. *Perspektif Baru Keamanan Nasional*, (Jakarta: CSIS, 2005), hal 125-136.

⁹ Ini juga diusulkan oleh Kusnanto Anggoro. Lihat catatan kaki No.1.

PENUTUP

Tantangan di Podium

Tantangan dan langkah Indonesia di Dewan Keamanan tidak bisa dilihat terpisah dari prinsip-prinsip politik luar negeri dan kepentingan internasional Indcnesia. Adalah sesuatu yang pasti bahwa diplomasi internasional Indonesia dijalankan dengan mengutamakan dan mengamankan kepentingan nasional Indonesia. Kehadiran Indonesia di forum Dewan Keamanan memberi tantangan tambahan mengenai bagaimana Indonesia harus bertindak dalam memperjuangkan perdamaian internasional, melalui cara-cara yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan hukum internasional.

Pada level global, tantangan pertama Indonesia adalah memastikan bahwa konstelasi politik global dimana unsur kompetisi antar negara besar masih cukup dominan¹⁰ tidak akan menghambat proses pencarian solusi mengenai isu-isu prioritas Dewan Keamanan PBB. Karena itu, Indonesia tidak boleh mengabaikan hubungannya dengan negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan. Bagaimanapun juga negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan tetap merupakan *stake holders* dari perdamaian dan keamanan internasional. Keberadaan mereka sebagai faktor penentu perdamaian dan keamanan internasional tidak dapat diabaikan.

Tantangan kedua adalah mengusahakan agar reformasi Dewan Keamanan

PBB, misalnya, tetap menjadi isu terdepan dalam upaya-upaya pembaharuan dalam forum PBB. Indonesia dapat memanfaatkan keberpihakan Sekjen Ban Ki-Moon kepada reformasi PBB untuk memperjuangkan reformasi secara utuh dalam lembaga Dewan Keamanan,¹¹ apalagi presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri secara terbuka telah menyatakan dukungannya kepada upaya reformasi dalam PBB. Prakarsa Indonesia mengenai reformasi PBB akan bermakna bagi peran dan posisinya sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan jika prakarsa itu dibuat berdasarkan harapan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat internasional akan peran PBB yang lebih konstruktif dan obyektif di kemudian hari.

Sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, adalah pada tempatnya jika Indonesia juga tampil dengan proyeksinya sendiri mengenai peran Dewan Keamanan PBB di masa mendatang. Setidaknya ada tiga tantangan khusus yang dihadapi Indonesia sehubungan dengan isu reformasi ini, yaitu: (1) mengupayakan konsensus baru mengenai keamanan, dalam arti bahwa tanggung jawab kolektif adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari (*indispensable*) ; (2) mengupayakan agar aksi-aksi kebijakan (*policy actions*) negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan mencerminkan kepentingan dasar dari seluruh anggota PBB; dan (3) membangun kemampuan anggota Dewan Keamanan untuk mengidentifikasi stimulus internal dan eksternal yang akan

¹⁰ Lihat analisis Rizal Sukma dalam "Indonesia tidak perlu ambisius," *Kompas*, 31 Januari 2007.

¹¹ Wakil Tetap Indonesia di PBB Rezlan Ishar Jenie mengatakan bahwa Indonesia siap bekerjasama dengan Sekjen PBB Ban Ki-Moon. *Media Indonesia on Line*, 9 januari 2007.

mempengaruhi perilaku anggota tetap Dewan Keamanan.

Tantangan berkaitan dengan isu-isu seperti nuklir Korea Utara, Iran dan konflik Timur Tengah. Untuk isu konflik Timur Tengah, Indonesia harus bisa meyakinkan Dewan Keamanan tentang perlunya memberikan dorongan-dorongan politik kepada berbagai skenario penyelesaian dan pengakhiran kekerasan di Irak dan memberikan perhatian kepada situasi kemanusiaan di Irak. Indonesia tahu bahwa Dewan Keamanan PBB mempunyai kemampuan untuk melakukan itu dan karena itu Indonesia, melalui Dewan Keamanan, dapat menggalang dukungan masyarakat internasional untuk mengakhiri kekerasan di Irak. Sedangkan untuk isu nuklir Korea Utara, Indonesia dapat mendekati China agar ia mempengaruhi anggota tetap Dewan Keamanan lainnya, untuk membekukan, kalau tidak mengakhiri sama sekali, sanksi terhadap Korea Utara sebagai imbalan atas kesediaannya melaksanakan resolusi Dewan Keamanan PBB.¹²

Podium sebagai Saksi

Terpilihnya Indonesia menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB membuktikan dua hal, yaitu: *pertama*, kepercayaan masyarakat internasional kepada Indonesia dan; *kedua*, keberhasilan Indonesia memanfatkan organisasi antar-pe-

¹² Langkah demikian juga diusulkan oleh Nugroho Wisnumurti. Lihat "Indonesia Tidak Perlu Ambisius," *Kompas*, 31 Januari 2007.

merintah (PBB) sebagai forum untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan nasionalnya.¹³ Raihan diplomatik semacam itu akan langgeng sifatnya, mendapat apresiasi publik di dalam negeri dan bermakna bagi peran Indonesia di Dewan Keamanan PBB dikemudian hari apabila pemerintah mampu membangun kesimbangan antara keharusan menjaga kondisi domestik sedemikian rupa dan kebutuhan untuk mengamankan kepentingannya di luar negeri.

Keberhasilan Indonesia menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan harus ditindaklanjuti dengan prakarsa-prakarsa politik luar negeri yang lebih segar, baik pada tingkat global maupun regional. Karena itu, Indonesia harus mengambil sikap yang lebih proaktif dan tidak reaktif terhadap setiap inisiatif kebijakan yang diajukan oleh negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan lainnya. Hanya dengan sikap demikian Indonesia akan dinilai memiliki *policy capacity* dan mampu mengambil pilihan-pilihan terbaik dan realistik dalam politik luar negerinya. Podium Dewan Keamanan, setidaknya setelah masa keanggotaan tidak tetap Indonesia berakhir, akan menjadi saksi tentang kiprah diplomasi multilateral Indonesia.

¹³ Ulasan teoretik mengenai ini baca lebih lanjut Margaret P. Karns dan Karen A. Mingst, "International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality," dalam Charles F. Herman, Charles W. Kegley dan James N. Rosenau, *New Direction in the Study of Foreign Policy*, (Boston: Allen & Unwin, 1987).

ASEAN dan Konvensi Regional Penanggulangan Terorisme

Kusnanto Anggoro

Meski pada tingkat tertentu sering dijumpai kecemasan negara tentang adanya ancaman teror, namun tidak mudah untuk menyepakati sebuah definisi tentang terorisme. Definisi itu merupakan common denominator di setiap negara anggota ASEAN, yang hingga kini belum menyepakati secara menyeluruh tentang apa yang termasuk sebagai tindak pidana terorisme. Beberapa negara ingin memasukkan "terorisme negara", seperti tindakan invasi Amerika Serikat ke Afghanistan dan Irak; beberapa negara lain hendak membatasi terorisme pada prinsipnya sebagai kegiatan yang dilakukan oleh aktor bukan negara. Adagium lama "one person's terrorist is another person's freedom fighter," kuat dipercaya di berbagai kalangan sehingga mempersulit untuk memasukkan komponen politik dari terorisme. Akibatnya, acapkali terorisme dianggap tidak lebih dari tindak kriminal, meski beberapa pihak menambahkannya dengan atribusi "luar biasa".

PENDAHULUAN

ASEAN telah menunjukkan komitmennya untuk memerangi terorisme global, seperti tertuang dalam berbagai pernyataan, materi bahasan dalam berbagai fora ASEAN, ataupun status mereka dalam berbagai konvensi internasional. Beberapa negara-negara ASEAN telah menjalin kerjasama dalam penanggulangan terorisme, dalam bentuk kerja sama bilateral dan/atau trilateral diantara sesama anggota atau antara anggota ASEAN dengan pihak lain, misalnya Amerika Serikat atau Australia. Tentu saja derajat komitmen dan implementasinya berbeda dari satu negara dengan negara lain karena keberadaan ancaman teror, kemampuan negara, maupun alasan-alasan politik yang acapkali mengharuskan mereka, misalnya Indonesia dan Thailand, bertindak hati-hati.

Kalaupun perlu disusun, sebuah persetujuan atau konvensi harus dapat menjadi salah satu landasan untuk membangun upaya penanggulangan terorisme secara lebih efektif dan efisien, baik pada tingkat nasional maupun regional. Terorisme juga merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crimes*) dengan karakter global dan/atau transnasionalitas yang sangat kuat. Perang terhadap terorisme merupakan upaya komprehensif yang harus dilakukan secara berkesinambungan dan dengan memilih strategi terpadu.

RESPON NEGARA-NEGARA ASEAN TERHADAP TERORISME

Sebelum kamp Al Qaeda di Afghanistan ditutup, konon Al Qaeda telah melatih lebih

dari 70 ribu orang lebih, sebagian di antaranya adalah mereka yang terkait dengan Jamaah Islamiyah. Meskipun dalam lima tahun belakangan ini operasi keamanan, baik oleh militer maupun polisi, relatif berhasil meredam aksi teror, tidak tertutup kemungkinan bahwa teror tetap merupakan salah satu ancaman penting di Asia Tenggara. Hubungan dengan Amerika Serikat, khususnya dan negara-negara Barat pada umumnya, ketidakstabilan Timur Tengah, dan perkembangan politik domestik di beberapa negara anggota ASEAN menyebabkan terorisme dapat menjadi tantangan jangka panjang. Keberhasilan dalam upaya penanggulangan terorisme merupakan faktor penting bagi kredibilitas ASEAN di mata negara-negara maju yang selama ini memainkan peran kunci bagi pembangunan ekonomi negara-negara ASEAN.

Semua negara Asia Tenggara, khususnya yang tergabung dalam ASFAN, mengaku memerangi terorisme. Beberapa negara seperti Singapura, Filipina dan Malaysia dapat disebut sebagai negara yang paling gigih memerangi terorisme. Beberapa negara lain, misalnya Thailand dan Indonesia, menggunakan *quail-like strategy* untuk menghindari keterlibatan substansial. Pada umumnya mereka menggunakan retorika dan keikutsertaan global agar tidak didesak lebih lanjut oleh Amerika Serikat, tetapi melakukannya dengan sangat hati-hati, untuk mengurangi ketegangan dalam negeri.

Hampir semua telah merumuskan kebijakan nasional untuk menanggulangi terorisme, mulai dari pemberlakuan

perundangan seperti UU Anti-Teror dan/ atau *Internal Security Act*, membentuk lembaga-lembaga khusus yang bertanggungjawab untuk merumuskan dan/atau melaksanakan kebijakan anti-teror, ataupun peningkatan kapasitas aparat keamanan dan militer, serta kerja sama dengan negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Australia. Sebagian besar telah meratifikasi konvensi internasional yang terkait langsung maupun tidak dengan anti-terorisme.

Sesungguhnya ancaman terorisme telah lama menjadi perhatian negara-negara ASEAN, khususnya mulai Konferensi Internasional di Baguio City, Filipina (1996). Beberapa bulan berkembang menjadi Forum Jepang-ASEAN di Tokyo (Mei 1997), sepakat membangun jaringan untuk tukar menukar informasi dalam rangka penanggulangan tindak terorisme. Meskipun demikian, istilah yang secara resmi merujuk "terorisme" baru menjadi pusat perhatian sejak tragedi The World Trade Center (2001). Sebelum insiden tersebut sebagian besar penanggulangan terorisme merupakan sesuatu yang dibingkai oleh istilah yang lebih luas, khususnya kejahatan transnasional dan/ atau kejahatan terorganisasi.

Sebagai contoh, Deklarasi ASEAN mengenai Kejahatan Transnasional (Manila 1997) sepakat untuk memperhitungkan kemungkinan kerja sama regional dibidang kriminal seperti terorisme, *drug trafficking*, perompakan dan keinginan untuk membahas ekstradisi. Setelah Deklarasi itu, negara-negara ASEAN membentuk ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC), forum *biennial* untuk mem-

pertemukan ASEAN Senior Officials on Drug Matters dan Kepala Polisi. Kemungkinan untuk membentuk sebuah ASEAN Centre on Transnational Crime pertama kali diusulkan pada AMMTC pertama. AMMTC ke-2 mengukuhkan *Plan of Action* (1999) dan ke-3 mendukung pertemuan "Ad Hoc Experts Group on the Work Programme to implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime" (2003).

Sejak serangan insiden *The World Trade Center*, fokus kerja sama ASEAN di bidang kejahatan transnasional mulai memberi porsi lebih besar pada segala sesuatu yang langsung maupun tidak, terkait dengan terorisme. Konferensi Puncak ASEAN ke-7 di Bandar Sri Begawan pada 2001 menghasilkan *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*. Sementara, *The Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism* yang diselenggarakan di Kuala Lumpur pada Mei 2002 meluncurkan Program Kerja untuk melaksanakan Rencana ASEAN (*Plan of Action*) untuk memerangi kejahatan transnasional. Program kerja itu, termasuk yang berkaitan dengan terorisme, meliputi: tukar-menukar informasi, harmonisasi undang-undang, pertukaran intelijen, koordinasi penegakan hukum, pelatihan dan pengembangan persetujuan bilateral maupun multilateral, yang diharapkan dapat memfasilitasi penangkapan, penghukuman, dan ekstradisi. Program Kerja itu juga menjanjikan rencana pembentukan sebuah Konvensi ASEAN tentang terorisme.

Sedangkan pada Juli 2002, ARF mengeluarkan pernyataan mengenai, *Measures Against Terrorist Financing* yang melandasi

pembekuan aset, melaksanakan standar internasional, pertukaran informasi, *outreach*, bantuan teknis dan kepatuhan (*compliance*) dan pelaporan. Juni 2003, SOMTC mendukung rencana pembentukan *Joint Terrorism Task Forces* yang dimaksudkan jika ada salah satu negara anggota yang menjadi korban terorisme. Bulan Agustus 2003, pertemuan *The ASEAN Government Legal Officers Programme*, yang membahas harmonisasi hukum dan kemungkinan pembentukan sebuah kesepakatan regional tentang penanggulangan terorisme. Sementara itu, pada Oktober 2003, ASEAN menyatakan dalam *Bali Concord II* keinginannya untuk membentuk Masyarakat Keamanan (*ASEAN Security Community*) yang antara lain, berusaha memajukan solidaritas regional di bidang keamanan.

Meski demikian, ada berbagai hambatan untuk melaksanakan komitmen-komitmen itu. Pertemuan-pertemuan itu tidak menyelesaikan tantangan penguatan kapasitas atau menghasilkan mekanisme untuk mengkoordinasi badan-badan ASEAN seperti AMMTC dan SOMTC. Bagi sebagian anggota ASEAN, kelemahan koordinasi dan pandangan konservatif tentang kedaulatan merupakan salah satu sebab mengapa kerja sama tidak dapat dilakukan secara efektif. Seperti dicatat ASEAN dalam *UN Security Council Counter-Terrorism Committee Special Meeting* (Maret 2003), masih banyak hal akan harus dilakukan pada tingkat regional.

Seperti terlihat dalam Lampiran, tidak semua anggota ASEAN telah menjadi pihak konvensi-konvensi sektoral yang dapat

digunakan untuk menanggulangi masalah terorisme. Beberapa negara "kunci" belum menandatangani konvensi tertentu yang instrumental dan relevan dengan geostrategi Asia Tenggara, misalnya Konvensi tentang *Safety of Maritime Navigation Safety of Fixed Platform on Continental Shelf the Making of Plastic Explosive for the Purpose of Identification* (Montreal 1991). Malaysia belum menandatangani Konvensi tentang *Terrorist Financing* (1999), Indonesia belum menandatangani Konvensi mengenai *Suppression of Terrorist Bombing*.

PENGATURAN MULTILATERAL DAN REGIONAL

Terdapat 12 traktat multilateral yang disetujui berdasarkan UN-3 dengan kesepakatan untuk memerangi terorisme. 9 untuk menjawab bentuk kekerasan setelah suatu insiden terjadi. Yang dimaksud dengan tindak kekerasan meliputi beberapa di antaranya: serangan terhadap seseorang yang dilindungi, penyanderaan, pembajakan pesawat, tindakan melanggar hukum di pesawat penerbangan sipil atau pelayaran sipil, pengeboman tempat-tempat publik. Dengan cara spesifik seperti itu persetujuan multilateral dapat menghukum para pelaku tanpa harus secara khusus menggunakan ketentuan khusus tentang terorisme.

Meski demikian, tujuan utama dari persetujuan itu adalah untuk menghukum, bukan untuk mencegah. Beberapa persetujuan multilateral memberi ruang bagi tindakan-tindakan preventif. Pada umumnya ini memerlukan tindakan nasional untuk menyelesaikan masalah nasional, bahkan

belum tentu terkait secara langsung dengan transnasionalitas. Dua kesepakatan tidak secara langsung berkaitan dengan terorisme tetapi memusatkan perhatiannya pada transaksi dan pemindahan material senjata pemusnah massal dan peledak plastik.

Sebuah persetujuan regional dapat mengisi kekosongan itu, tentu dengan memperhatikan berbagai rintangan, yang bukannya tidak mungkin akan membawa implikasi politik. Banyak yang telah mengingatkan bahwa penanggulangan terorisme merupakan pintu bagi otoriterianisme, khususnya jika karena ketidakjelasan rumusan atau prosedur, yang dapat disalahgunakan oleh pengasa, sebagaimana terlihat dalam kasus Malaysia dan China. Sebuah traktat harus menegaskan hak dan kewajiban negara penandatangan untuk membentuk hukum nasional atas tindakan kriminal yang dimaksud dalam ruang lingkup.

Pendek kata, kovenasi multilateral pada umumnya bertumpu pada dua model, yaitu: (1) kewajiban untuk kerja sama untuk mengalihkan yurisdiksi (*extradite*) dan/atau menuduh (*indict*) seseorang warganegara dari negara penandatangan yang dicurigai melakukan tidak pidana transnasional; dan (2) menegaskan kewajiban untuk melakukan tindakan nasional untuk mencegah aliran dana atau benda tertentu kepada kaum teroris.

Melengkapi atau memperkuat kesepakatan multilateral itu adalah beberapa kesepakatan pada tingkat regional. Hingga kini terdapat tujuh traktat regional di bidang

penanggulangan tindak pidana terorisme, yang meliputi antara lain:

- Organization of American States Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance (OAS Convention 1971).
- European Convention on the Suppression of Terrorism (European Convention 1997).
- South Asian Association for Regional Cooperation Regional Convention on Suppression of Terrorism (SAARC Convention 1987).
- Arab Convention on the Suppression of Terrorism (1998).
- Treaty on Cooperation among States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism (CIS Treaty 1999).
- Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism (OIC Convention 1999).
- Organization of African Unity Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (OAU Convention 1999, dan protokol tahun 2004). Konvensi Liga Arab (1998) identik dengan Konvensi OKI (1999).

PROBLEMATIKA KONVENSI-KONVENSI REGIONAL

Definisi. Hanya sebagian kecil dari konvensi regional yang merumuskan dengan jelas apa

yang dimaksud dengan terorisme. Sebagian besar (5 dari 6 Konvensi) hanya merujuk tindakan-tindakan yang dilarang, kerap kali menghindari perkaitannya dengan politik, dan oleh sebab itu tidak dapat dengan tegas membedakan terorisme dari kejahatan biasa. Konvensi Eropa, misalnya, menghindari rujukan politik dan sekedar memuat daftar kegiatan yang dilarang oleh beberapa konvensi internasional dan/atau tidak akan dipertimbangkan dalam pencarian suaka politik. Kecenderungan serupa dianut oleh Konvensi SAARC dan OAS. Sementara, Konvensi CIS merujuk pada terorisme sebagai "tindakan ilegal yang bertentangan dengan KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana), dimaksudkan untuk mengancam keselamatan umum, memperngaruhi pengambilan keputusan, atau menebar kecemasan".

Konvensi OKI mendefinisikan terorisme sebagai ancaman penggunaan kekerasan, apa pun tujuannya, untuk menebar kecemasan dan mengancam kehidupan masyarakat. OKI menggunakan definisi yang kurang limitatif, bahkan merujuk pada ancaman terhadap kehormatan, nama baik, ancaman terhadap lingkungan hidup dan tempat-tempat umum, fasilitas internasional, stabilitas, keutuhan wilayah, kesatuan politik atau kedaulatan negara. Beberapa pasal merujuk pada konvensi internasional, namun hanya diberlakukan jika negara telah meratifikasi. Kelemahan lain adalah menempatkan terorisme dalam satu kelompok dengan kejahatan terorisme dan kejahatan internasional. Namun Konvensi Eropa agak kaku karena memasukkan konvensi-konvensi multilateral ke dalam teks, tidak dalam

annex yang lebih fleksibel untuk amandemen. Kecenderungan serupa ditemukan dalam Konvensi SAARC.

Perkecualian untuk Motif Politik. Definisi terorisme yang dirumuskan dalam konvensi-konvensi regional pada umumnya tidak secara tegas mengaitkan kejahatan teror sebagai bentuk kejahatan yang dilandasi oleh motif politik – sesuatu yang jika tidak dicermati dapat mengaburkan batas antara terorisme dengan kejahatan biasa. Beberapa konvensi oleh karenanya berusaha menutup lubang itu dengan menegaskan bentuk-bentuk kejahatan politik yang tidak akan dapat dipertimbangkan untuk memperoleh suaka. Konvensi OKI bahkan dengan jelas menegaskan bahwa tindakan menentang penjajahan tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan teror. Gejala yang sama juga ditemukan dalam Konvensi OAU. Traktat OAU menegaskan tentang perlunya motif politik, khususnya yang secara langsung dapat ditafsirkan sebagai untuk memaksa aparat pemerintah berbuat atau tidak berbuat sesuatu, mengganggu ketertiban umum, dan menyebabkan huru-hara terhadap negara.

Kriminalisasi dalam Yurisdiksi Nasional. Berbeda dari traktat multilateral, traktat regional mempersyaratkan berbagai kondisi agar sesuatu tindakan dapat dikategorikan sebagai tindak kriminal. Beberapa traktat merujuk pada keharusan adanya komponen transnasional, khususnya jika traktat tersebut merujuk pada berbagai konvensi multilateral. Beberapa yang lain mengharuskan pembentukan yurisdiksi atas tindakan teror domestik. Hampir semua

traktat regional mengharuskan pembentukan larangan, prosedur hukum, dan hukuman baru, sekalipun pada umumnya dengan menggunakan kalimat yang tidak terlalu jelas. Sebagian besar merujuk keunggulan hukum nasional atas konvensi regional. Konvensi CIS bahkan dengan tegas merujuk negara nasional dapat menolak mengadopsi ketentuan dalam konvensi apabila tindakan tertentu tidak dianggap sebagai tindak kriminal dalam KUHP anggota-anggota CIS.

Keharusan yang relatif lebih tegas terdapat dalam Konvensi OAU. Pasal 2 Konvensi itu, misalnya, mewajibkan kepada negara penandatangan Konvensi untuk merumuskan tidak pidana terorisme dalam hukum nasional mereka. Bagian III Konvensi itu juga mengharuskan penandatangan konvensi untuk memberlakukan ketentuan hukum nasional terhadap seorang teroris. Jurisdiksi dapat ditentukan bukan hanya berdasarkan pada nasionalitas, melainkan juga bagi siapapun yang dianggap menebar maut, kecemasan, atau mengancam bangunan penting dan keadautan negara. Meskipun demikian, sesuatu tindakan hanya dapat dianggap sebagai tindakan teror jika dianggap melanggar KUHP, sesuatu yang ternyata menimbulkan beberapa persoalan karena bersifat tidak langsung (*circular*) dari ketentuan nasional dan ketentuan yang dirumuskan dalam Konvensi.

Langkah-langkah Pencegahan. Banyak cara dapat disebut untuk mencegah tindak pidana terorisme, mulai dari koordinasi intelijen, pengawasan imigrasi dan bea cukai, arus

keuangan dan pengamanan tempat-tempat umum. Hampir semua konvensi regional menegaskan pentingnya upaya nasional maupun regional/multilateral untuk mencegah tindak pidana terorisme. Konvensi OAU dapat dianggap yang paling komprehensif membuka peluang kerja sama internasional. Meski demikian, sebagian besar konvensi regional hanya menggunakan kata-kata yang lunak bahkan tidak terlalu jelas. Konvensi OAS, misalnya, mengharuskan kerja sama antar sesama anggota untuk mencegah dan menghukum tindak pidana terorisme, khususnya penculikan, pembunuhan dan penyerangan.

Konvensi Eropa dan SAARC tidak secara jelas mewajibkan pencegahan. Bagian II Konvensi OKI merumuskan lingkup yang luas untuk kerja sama guna memerangi dan mencegah terorisme; atau sebaliknya meminta negara pihak untuk tidak mendukung terorisme, termasuk memberi tempat atau bermacam bentuk perlindungan. Bagian II Konvensi OAU mengatur berbagai bentuk kerja sama untuk mencegah tindak pidana terorisme, mulai dari pengetatan ijin masuk (visa), tukar menukar informasi maupun secara proaktif mengawasi lalu lintas senjata serta menjamin keamanan konsulat-konsulat asing yang berada di wilayah nasional mereka.

Pertukaran informasi Intelijen. Semua Konvensi Regional mewajibkan peningkatan kerja sama di bidang pertukaran informasi intelijen. Meskipun demikian, Konvensi-konvensi itu tidak secara tegas merujuk pada instansi dan metoda kerja sama. Dengan kata lain, kecenderungan umum adalah bahwa

kerja sama itu dirumuskan dengan cara yang sangat minimalis. Satu-satunya perkecualian adalah Konvensi CIS yang mewajibkan bukan hanya pertukaran informasi tentang perundangan, melainkan juga informasi tentang sesuatu yang dapat dianggap sebagai "persiapan" aksi teror, misalnya latihan-latihan militer kelompok-kelompok tertentu, kemungkinan sumber-sumber pembiayaan aksi teror, informasi tentang bantuan yang diberikan oleh salah satu pihak Konvensi kepada pihak yang lain.

Saling Membantu dalam Investigasi. Investigasi melibatkan berbagai upaya seperti pengumpulan informasi (dokumen, pencegatan telekomunikasi) dan pengadaan saksi maupun tersangka untuk tujuan penegakan hukum. Konvensi OAS tidak menyebut sama sekali tentang masalah ini; sementara Konvensi Eropa mewajibkan negara-negara pihak untuk melakukan kerja sama seluas mungkin (pasal 8); Konvensi SAARC memberi ruang untuk penyediaan bukti; Konvensi CIS mewajibkan negara pihak untuk menyediakan informasi yang diperlukan, jika diperlukan pihak lain, sekalipun permintaan itu dapat ditolak jika diperkirakan mengancam kedaulatan nasional, stabilitas pemerintahan atau bertentangan dengan kewajiban internasional negara tersebut. Pasal 3.II(B) Konvensi OKI memuat daftar panjang tentang keharusan kerja sama untuk menangkap pelaku teror, perlindungan saksi dan mengharuskan kerja sama antara negara yang menjadi korban teror dengan negara di mana pelaku teror merupakan warga negara. Konvensi OAU mengharuskan kerja sama tukar menukar

informasi yang diperlukan untuk penahanan, bahkan merujuk tentang kemungkinan melakukan investigasi extra-territorial dan bantuan hukum timbal balik.

Kecuali sedikit rujukan dalam Konvensi OKI dan OAU, tidak ada Traktat regional yang secara khusus merumuskan prosedur inter-yurisdiksi pembuktian, mewajibkan seseorang untuk memberi bukti atau membantu pelaksanaan peradilan di negara lain, atau mewajibkan penggeledahan dan penyitaan hanya berdasarkan pada kecurigaan pihak lain. Hingga tingkat tertentu beberapa elemen itu tercantum dalam konvensi internasional, namun tidak satupun konvensi regional merujuk konvensi-konvensi internasional itu.

Ekstradisi. Ekstradisi merupakan salah satu komponen penting dalam setiap upaya regional, kecuali dalam Konvensi CIS, untuk menanggulangi kejahatan transnasional, termasuk dan terutama tindak pidana terorisme. Masalah hukum yang kerap kali muncul adalah apakah suatu tindakan yang menurut hukum nasional di suatu negara merupakan tindakan teror dapat dianggap sebagai terorisme di negara lain begitu pula sebaliknya. Konvensi Eropa berusaha memecahkan masalah ini dengan mewajibkan negara pihak melakukan ekstradisi (pasal 7) kecuali bagi mereka yang kemungkinan memenuhi syarat memperoleh suaka (pasal 5). Menurut Konvensi SAARC, ekstradisi dapat dilakukan jika tidak bertentangan dengan ketentuan hukum nasional (pasal VI). Konvensi OKI membuat rujukan tentang ekstradisi (pasal 5), namun pada saat yang sama menegaskan bahwa

kemungkinan negara pihak untuk menolak ekstradisi (pasal 6.1). Kecuali kejahatan politik, ekstradisi dapat diberikan ketika negara peminta ekstradisi memberikan cukup alasan. Pada garis besarnya, semua konvensi regional merujuk pada ekstradisi dengan cara memberi *cross-references* pada konvensi internasional (Konvensi OAS dan CIS), menciptakan mekanisme sendiri (OKI dan OAU). Kemungkinan besar Konvensi-konvensi itu mengandalkan pada perjanjian bilateral antar anggota Konvensi.

Sebagian besar konvensi regional tidak dapat menjadi model bagi Konvensi ASEAN. Kata-kata yang digunakan dalam konvensi-konvensi itu umumnya tidak cukup tegas, jika tidak bahkan bermakna ganda. Mereka juga tidak dengan jelas mewajibkan negara-negara anggotanya untuk melakukan penyesuaian peraturan domestik yang untuk jangka panjang tentu menjadi instrumen yang lebih relevan dalam upaya penanggulangan terorisme. Kecuali Konvensi Eropa, konvensi-konvensi regional tidak mengatur kepatuhan pelaksanaan konvensi. Kekuatan utama konvensi regional barangkali terletak pada tujuannya yang komprehensif bukan hanya untuk meningkatkan kerja sama tetapi juga untuk membangun kapasitas nasional.

RANCANG BANGUN KONVENSI ASEAN

Meski hingga tingkat tertentu terdapat kegalauan dan kecemasan tentang ancaman teror, tidak mudah menyepakati sebuah definisi kerja tentang terorisme. Definisi itu merupakan *common denominator* di setiap

negara anggota ASEAN, yang hingga kini masih belum menemukan kesepakatan menyeluruh tentang apa yang termasuk sebagai tindak pidana terorisme. Beberapa negara ingin memasukkan "terorisme negara", seperti tindakan invasi Amerika Serikat ke Afghanistan dan Irak; beberapa negara yang lain hendak membatasi terorisme pada prinsipnya sebagai kegiatan yang dilakukan oleh aktor bukan negara. Adagium lama "*one person's terrorist is another person's freedom fighter*" kuat dipercaya di berbagai kalangan sehingga mempersulit untuk memasukkan komponen politik dari terorisme. Akibatnya acapkali terorisme dianggap tidak lebih dari tindak kriminal, meski beberapa pihak menambahkannya atribusi "luar biasa".

Meski demikian, sulit disangkal jika tindak pidana terorisme mempunyai beberapa ciri, yaitu:

- Penggunaan kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan secara terencana (*organized, systematic*) dan membabi buta (*indiscriminate*).
- Dilakukan oleh pelaku non-negara (*non-state actors*) secara sendirian maupun memperoleh dukungan dari negara.
- Dengan-alasan politik, keagamaan dan/ atau sub-nasionalisme.
- Terhadap kalangan sipil (*non combatant*) sebagai sasaran antara (*intermediary target*).
- Untuk mencapai sasaran berupa perubahan politik negara. Semua karakter tersebut merupakan karakter yang akumulatif dan perlu hadir secara bersamaan Tanpa memasukkan kate-

gori motivasi politik, misalnya, bisa jadi tindak kekerasan tersebut tidak lebih dari sekedar tindak pidana kriminal.

Begitu pula halnya dengan tanpa menyebut tentang sasaran sipil secara membabi buta, akan sulit membedakan apakah tindak kekerasan itu digunakan pada prinsipnya sebagai strategi oleh, misalnya, gerakan pembebasan nasional. Penekanan pada pelaku non-negara dimaksudkan untuk menghindari tindakan koersif yang dilakukan oleh negara tertentu, baik terhadap warganegaranya sendiri maupun negara lain. Sekalipun tindakan seperti itu merupakan sesuatu yang dapat menebar kecemasan meluas, mereka pada prinsipnya tunduk pada Piagam PBB.

Perlu dicatat bahwa kontestasi antara "freedom fighter" dan "teroris" masih menjadi isu penting di beberapa negara ASEAN, khususnya yang menghadapi gerakan-gerakan separatis bersenjata. Tidak terlalu mudah untuk menyepakati ada atau tidaknya motif politik dalam tindakan teror. Salah satu ruang yang dapat memperkecil kesulitan definisional seperti itu adalah dengan menghindari secara eksplisit penyebutan tentang motif politik, namun memasukkan beberapa kriteria tindak kekerasan yang tidak akan memperoleh suaka politik dari negara lain. Beberapa prinsip tersebut terkandung dalam Konvensi tentang *Suppressing Terrorist Financing* yang sudah diratifikasi oleh semua anggota ASEAN, kecuali Laos dan Malaysia sehingga membuka peluang untuk dapat menjadi pijakan pada Traktat ASEAN tentang Penanggulangan Terorisme.

Belajar dari pengalaman Konvensi OAU, sebuah Konvensi ASEAN tentang Penanggulangan Terorisme harus menghindari perumusan sirkuler antara apa yang didefinisikan dalam hukum-hukum nasional (negara anggota) dengan rumusan yang tercantum dalam Konvensi. Kekaburuan seperti itu bahkan dapat menutup kemungkinan harmonisasi dan sinkronisasi antara Konvensi dengan hukum nasional. Sebab itu, Konvensi ASEAN harus dengan tegas menegaskan keharusan bagi anggota anggota ASEAN untuk melakukan kriminalisasi tindak kekerasan, seperti dirumuskan dalam Konvensi. Harus dihindari rumusan yang mengatakan bahwa sesuatu tindakan hanya menjadi tindakan teror jika sesuai dengan hukum nasional.

Pencegahan tindak pidana terorisme merupakan upaya komprehensif, mulai dari cara-cara sosiokultural, sosial ekonomi sampai pencegahan koersif yang merupakan tindakan perlindungan atas sasaran-sasaran yang kemungkinan dapat menjadi sasaran terorisme. Selain memberi arah tentang cara-cara non-militer (anti-terorisme), pencegahan perlu lebih rinci tentang bagaimana memperkuat perlindungan terhadap target terorisme. Konvensi perlu mewajibkan negara-negara anggota ASEAN untuk meratifikasi beberapa konvensi internasional, yang relevan untuk tujuan pencegahan, misalnya Konvensi Internasional tentang *Plastic Explosives and Nuclear Materials*, *Terrorist Financing*, dan Konvensi lain yang mempersempit ruang gerak pelaku teror.

Dapat diperkirakan jika tukar-menukar informasi intelijen akan menjadi salah satu

titik krusial dalam setiap upaya penanggulangan terorisme. Pada saat yang sama, sektor intelijen juga merupakan salah satu sektor sensitif yang mempersulit kerja sama antar anggota ASEAN – baik karena karakter fungsi intelijen, perbedaan kapasitas intelijen, maupun karena kecurigaan yang belum seluruhnya terhapus dari beberapa negara anggota ASEAN. Di beberapa negara, informasi tertentu juga termasuk dalam kategori rahasia dengan ukuran yang tidak kompatibel antar negara satu dengan yang lain. Kemungkinan besar, titik paling jauh yang dapat dicapai dalam Konvensi ASEAN tidak lebih dari sekedar menentukan tentang “focal point” atau “internatinal contact point” yang dapat dihubungi sebagai sumber informasi yang kredibel dan *reliable*.

Perbedaan sistem hukum beberapa negara anggota ASEAN layak diperimbangkan dengan matang. Tanpa keserasian dalam sistem tersebut sukar membayangkan kalau suatu negara dapat dengan lengkap membantu negara lain dalam penyelidikan, penyidikan atau berbagai proses hukum yang diperlukan, termasuk ekstradisi. Kemungkinan besar, Konvensi ASEAN tidak akan mampu menembus perbedaan-perbedaan itu dan, oleh karenanya, sekedar menetapkan tentang keharusan kerja sama. Bisa jadi pada akhirnya saling membantu (*mutual assistance*) dalam penanggulangan terorisme tidak memerlukan lebih dari sekedar kerja sama bilateral/trilateral. Konvensi ASEAN dapat mengakomodasi prinsip tersebut sekedar mengukuhkan pentingnya bilateralisme dalam regionalisme.

PENUTUP

Sebuah konvensi regional untuk menanggulangi tindak terorisme, dalam keseluruhan konteks itu, bermanfaat untuk membuka peluang penciptaan mekanisme operasi yang efektif dan efisien, menyebarluaskan *best practices*, dan memperluas *mutual legal assistance* bagi mereka yang menjadi pihak dalam konvensi. Daya guna Konvensi itu sendiri secara nyata akan sangat ditentukan oleh kapasitas nasional untuk secara konsisten dan berkesinambungan melaksanakan kebijakan komprehensif dan strategi yang terpadu. Sebagian besar yang dibahas dalam tulisan ini lebih memperhatikan pada "pengcegahan" melalui fungsi penegakan hukum daripada dengan fungsi pembangunan dan pelayanan publik pemerintahan yang berkiblat pada penciptaan kesejahteraan, toleransi, dan partisipasi politik demokratik yang secara luas merupakan kebijakan anti-terorisme (*anti-terrorism policy*). Terorisme itu sendiri jauh lebih luas dibanding aksi teror.

Sebagai bagian dari kebijakan kontra-terorisme (*counter-terrorism policy*), pengcegahan terorisme dapat dilakukan dengan secara serempak melakukan beberapa tindakan. Pertama, tindakan untuk me-

niadakan kapasitas teroris, melindungi sasaran-sasaran potensial, dan mengikis potensi terorisme dan teroris. *Boundary strengthening* merupakan pijakan prinsipil untuk merumuskan strategi yang efektif, misalnya dalam bentuk patroli perbatasan, pengetatan imigrasi dan kepabeanan, penutupan aset finansial dan senjata, maupun upaya untuk mempersempit teroris memperoleh tempat perlindungan dan persembunyian. Seperti terlihat dalam lampiran, beberapa Konvensi multilateral dapat memainkan peranan tertentu dalam upaya ini.

Kedua, meningkatkan kemampuan aparat negara untuk melindungi tempat strategis yang menjadi sasaran potensial, melengkapi instrumen hukum dan perundangan, meningkatkan profesionalisme dan kompetensi aparat negara, khususnya penegak hukum. Merupakan bagian penting dari strategi kedua ini adalah keberadaan dan institusionalisasi proses pengambilan keputusan yang efektif, khususnya tentang pilihan-pilihan strategis dan taktis operasional. Perlu dicatat bahwa sekalipun aksi teroris merupakan kejahatan luar biasa, negara tetap wajib memenuhi segenap norma dan kaidah demokratik dalam melaksanakan tindakan kontra-terorisme.

LAMPIRAN

	Brunei	Filipina	Indon	K'boja	Laos	Malaysia	M'mar	S'pore	T'land	Vietnam
Protection of Nuclear materials		v	v							
Offences committee on Board Aircraft	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Suppression of Unlawful Seizure of Aircracft	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Suppression of Unlawful acts against the Safety of Civil Aviaiton	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Prevention and Punishment of Crime against protected Persons	v	v				v				v
The taking of Hostages	v	v			v					
Unlawful Act of Violence at Internatinal Airport 1998	v	v	v	v		v	v	v	v	v
Safety of Maritime Navigation	v	v					v	v		v
Safety of Fixed Platform on Continental Shelf	v	v					v			v
The Making of Plastic Explosive for the Purpose of Identification		v						v		
Suppression of Terrorist Bombing	v	v			v	v	v			
Suppression of Terrorist Financing 1999	v	v	v	v			v	v	v	v

KEPUSTAKAAN

Konvensi Multilateral

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971.

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988.

Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at the Hague on 16 December 1970.

Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963.

Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, signed at Vienna on 3 March 1980.

Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973.

International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979.

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997.

International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999.

Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988.

Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, signed at Montreal on 1 March 1991.

Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 24 February 1988.

Konvensi Regional

Arab Convention on the Suppression of Terrorism, signed at a meeting held at the General Secretariat of the League of Arab States in Cairo on 22 April 1998.

Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism, adopted at Ouagadougou on 1 July 1999.

European Convention on the Suppression of Terrorism, concluded at Strasbourg on 27 January 1977.

OAS Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes against Persons and Related Extortion that are of International Significance, concluded at Washington, D.C. on 2 February 1971.

OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism (Algiers, 14 July 1999).

SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism (Kathmandu, 4 November 1987).

Treaty on Cooperation among States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism (Minsk, 4 June 1999).

Reorientasi Kebijakan Pertahanan Jepang dan Stabilitas Keamanan Asia Pasifik

Anak Agung Banyu Perwita

Artikel ini mengulas perubahan fundamental yang terjadi dalam reorientasi kebijakan pertahanan Jepang yang telah menimbulkan kontroversi di kawasan Asia Timur. Di satu sisi, perubahan ini merupakan hak prerogatif Jepang dalam melindungi dan mencapai kepentingan keamanan nasionalnya, namun di sisi lain, telah menimbulkan berbagai kecurigaan dari negara-negara tetangganya, khususnya di Asia Timur dan Asia Tenggara. Sikap ekspansionisme militer Jepang pada masa Perang Dunia dan berbagai kecenderungan memburuknya lingkungan keamanan di kawasan telah menjadi faktor utama kecurigaan negara-negara tersebut. Dalam pada itu, Jepang tentu perlu terus membangun saling percaya dengan negara-negara sekitarnya dengan melakukan transparansi tentang kebijakan pertahanannya, menyangkut isu-isu keamanan kawasan.

"A change in Japan's peace constitution will have a profound impact on the Asia Pacific region. It will change radically the meaning that Japan's military strength has for neighbouring countries..."¹

PENDAHULUAN

SEPOTONG kalimat yang ditulis Michael T. Siegel di atas secara meyakinkan menunjukkan adanya dampak serius perubahan Undang-Undang Jepang, khususnya Pasal 9 terhadap stabilitas keamanan di Asia Pasifik. Perubahan fundamental kebijakan pertahanan Jepang mencapai titik terpenting tatkala parlemen menyetujui usulan Perdana Menteri Jepang, Shinzo Abe untuk membentuk Departemen Pertahanan sebagai peningkatan status Badan Pertahanan Jepang (*Japan Defence Agency*). Pada tanggal

9 Januari 2007, secara resmi Badan Pertahanan Jepang berubah menjadi Departemen Pertahanan.

Berbagai isu yang melingkupi kebijakan pertahanan Jepang memang menjadi pembicaraan hangat sepanjang sejarah, khususnya pasca Perang Dunia II. Isu utama biasanya berkisar pada posisi dan peran Jepang dalam memelihara stabilitas keamanan di kawasan Asia Pasifik. Perubahan-perubahan fundamental yang terjadi dalam konstelasi ekonomi, politik dan keamanan global, khususnya di kawasan Asia Pasifik pada era pasca 9 September 2001 telah "memaksa" berbagai negara, termasuk Jepang untuk meninjau kembali kebijakan luar negeri dan pertahanannya.

¹ Michael T. Seigel, *Some Considerations Regarding Article 9 of the Japanese Constitution* (Nagoya: Nanzan University Press, 2005), 1.

Tulisan singkat ini memaparkan perubahan kebijakan pertahanan Jepang, implikasinya terhadap kawasan Asia Timur dan beberapa pilihan kebijakan yang dapat diperankan Jepang dalam menjaga stabilitas keamanan di kawasan.

TITIK BALIK KEBIJAKAN PERTAHANAN JEPANG

Bila kita telusuri perubahan yang terjadi dalam kebijakan luar negeri dan pertahanan Jepang, perubahan di atas bukan sesuatu yang mengejutkan. Bahkan sejak era restorasi Meiji, tujuan utama kebijakan luar negeri Jepang haruslah bermuara pada pencapaian Jepang sebagai "*a wealthy nations and a strong military*".² Perubahan mendasar kebijakan luar negeri dan pertahanan Jepang ini semakin nyata tatkala pemerintah Jepang mengumumkan dokumen resmi mengenai "*National Defence Program Outline*" pada 9 Desember 2004 lalu".³ Garis besar kebijakan pertahanan Jepang yang baru ini, pada dasarnya, memetakan kebijakan pertahanan Jepang dalam 10 tahun ke depan yang akan menitikberatkan pada program pembangunan sarana pertahanan jangka menengah, peremajaan alat utama sistem pertahanan, dan rencana formasi struktur pasukan pertahanan Jepang.

Secara lebih spesifik, kerangka kebijakan pertahanan Jepang yang baru ini menggariskan beberapa fokus utama, seperti: perubahan persepsi ancaman yang semakin menyebar dan meningkat seperti kemungkinan serangan senjata balistik dari Korea Utara dan RRC dan terorisme internasional. Satu hal menarik dari dokumen ini adalah bila pada kebijakan pertahanan 1995, Jepang menghindari untuk menyebut Korea Utara dan RRC secara eksplisit sebagai ancaman utamanya, kini Jepang untuk pertama kalinya secara tegas menyebutkan Korea Utara dan RRC sebagai ancaman militer terbesar bagi Jepang. Kedua negara ini adalah negara yang bukan saja memiliki kekuatan militer konvensional yang cukup kuat, akan tetapi juga dilengkapi dengan kapabilitas nuklir (*military power with nuclear capability*).⁴ Oleh karena itu, RRC dan Korea Utara bagi Jepang (dan juga AS) merupakan "*major destabilizing factors*" di kawasan Asia Pasifik dan, sedapat mungkin Jepang ingin menjaga "*balance of power*" di kawasan.⁵

Dalam kebijakan pertahanan Jepang terbaru tersebut, misalnya, Korea Utara disebutkan sebagai "*a significantly unstable factor in regional security and a serious problem for global nonproliferation efforts*". Sementara RRC digambarkan sebagai "*China, which has significant influence on the region's security, is pushing forward its nuclear and missile*

² Lihat Sanjana Joshi, "Japan and Asia", dalam Mahavir Singh ed., *Building A New Asia* (New Delhi: Shipra Publications, 2005), 264.

³ Lihat misalnya Nicholas Szechenyi, "A Turning Points for Japan's Self Defence Forces". *The Washington Quarterly*. Vol.29. No.4(nd). 2006, 139-150.

⁴ Lihat misalnya, Yasuhiro Takeda. "Japan's Compound Approach Security Cooperation", dalam See Seng Tan, Amitav Acharya eds. *Asia Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order* (New York: M.E Sharpe Inc, 2004), 88-105.

⁵ Lihat Japan's Defence White Paper 2006, 97-99.

capabilities and modernization of its navy and air force" dan "it is also trying to expand its scope of naval activities and attention must be paid to these developments."⁶ Sementara itu, masyarakat Jepang pun juga memiliki persepsi senada dengan pemerintahnya. Dalam jajak pendapat yang dilakukan oleh Gallup pada Desember 2005 lalu, 72% masyarakat Jepang juga sudah tidak mempercayai RRC lagi sebagai sebuah negara yang bersahabat dengan Jepang dan 73% responden juga menyatakan bahwa hubungan bilateral antara Jepang dan RRC akan semakin menurun. Dengan kata lain, kemungkinan tingkat konflik terbuka antara Jepang dan RRC akan semakin tinggi. Oleh karenanya, Jepang patut mempersiapkan skenario terburuk dalam hubungan bilateralnya dengan RRC.

Fokus utama berikutnya merujuk pada cakupan (*scope*) dan sifat (*nature*) baru tanggungjawab pertahanan Jepang. Kebijakan pertahanan Jepang yang baru telah menggariskan dua misi utama pertahanan, yaitu: mempertahankan tanah air Jepang dan melakukan aktivitas kerja sama untuk memelihara perdamaian internasional. Misi ini tampaknya memang agak kabur. Hal ini misalnya dapat dimaknakan pula sebagai aktivitas militer untuk "*improving the international security environment so as to prevent threats from involving Japan*". Orientasi kekuatan pertahanan Jepang pun mengalami perubahan dari semula bersifat "*deterrent*

effect-oriented" menjadi "*response capability-oriented*".⁷ Dengan kata lain, Jepang akan turut pula memainkan peran aktifnya dalam berbagai aktivitas pemeliharaan perdamaian internasional. Kebijakan pertahanan baru ini juga masih menekankan upaya penguatan aliansi militer Jepang dengan AS. Kendati pun AS telah berhasil mendorong Jepang untuk melakukan "*burden sharing*" terhadap kebutuhan keamanan di Asia Pasifik, namun kebijakan untuk terus mempertahankan aliansi militer Jepang dan AS adalah sesuatu yang tak terpisahkan dalam kebijakan luar negeri dan pertahanan Jepang.⁸

Selain itu, Jepang juga akan terlibat secara aktif dalam pengembangan kerja sama pertahanan senjata balistik dengan AS, termasuk untuk memproduksi senjata balistik ke berbagai negara lainnya. Di masa mendatang, Jepang tidak akan lagi memiliki hambatan dan memproduksi dan menjual secara legal jenis senjata ini. Sebagai bagian integral dari modernisasi pertahanannya, Jepang juga akan menyederhanakan struktur kekuatan pertahanannya menjadi "*a multifunctional, flexible and effective force*" dengan kemampuan tempur untuk menghadapi ancaman senjata nuklir, kimia, dan biologi. Secara singkat, kekuatan militer Jepang akan memiliki kemampuan tempur yang sangat efisien, dengan kemampuan teknologi pertahanan tercanggih di dunia.⁹

Memperhatikan berbagai perubahan strategis yang dilakukan pemerintah Jepang

⁶ Lihat Michael J.Green. "US-Japanese Relations After Koizumi: Convergence or Cooling" *The Washington Quarterly*. 29. no.4 (2006) 101-110.

⁷ Japan's Defence White Paper 2006, 101.

⁸ Sanjana Joshi (2005), 265.

⁹ *Ibid.*, 119.

terhadap kekuatan militernya, terdapat — paling tidak— tiga poin utama yang dapat kita perhatikan.¹⁰ Pertama, garis besar pertahanan baru ini merupakan keinginan kuat Jepang untuk memperoleh pengakuan dari masyarakat internasional sebagai salah satu kekuatan dunia dalam arti yang se-sungguhnya. Jepang tidak hanya ingin dipandang sebagai kekuatan ekonomi melainkan juga sebagai kekuatan militer dunia. Revisi Pasal 9 Konstitusi Jepang semakin menunjukkan keinginan Jepang untuk menjadi sebuah "negara normal". Selama hampir 50 tahun terakhir ini, AS memang telah membentuk Jepang sebagai "*Switzerland of the East*". Bahkan Kenneth Waltz sudah sejak tahun 1993 menyatakan bahwa:

"For a country to choose not to become a great power is a structural anomaly. For that reason, the choice is difficult one to sustain. Sooner or later, usually sooner, the international status of countries has risen up in step with their material resources. Countries with great power economies have become great powers, whether they reluctantly or not. How long can Japan (and Germany) live alongside other nuclear states while denying themselves similar capability".¹¹

Kedua, perubahan ini juga, meskipun Jepang masih menitikberatkan kerja sama

aliansi militer dengan AS, ingin menunjukkan keinginan Jepang untuk "menjaga jarak" dengan AS dalam aspek pertahanannya dan keinginannya untuk terlibat lebih aktif dalam kerjasama keamanan di kawasan Asia Pasifik. Ketiga, perubahan kebijakan ini juga secara sangat jelas ingin menunjukkan rivalitasnya dengan RRC. Kendati pun interaksi ekonomi antara Jepang dan RRC terus mengalami peningkatan, hubungan bilateral kedua negara sebetulnya sedang berada pada titik terendah, sejak berakhirnya Perang Dingin. "Gerakan Anti Jepang" yang muncul di beberapa kota besar di RRC pada bulan Maret 2005 lalu memiliki keterkaitan erat dengan semakin meningkatnya ketegangan hubungan antara kedua negara. Hal ini terutama disebabkan karena kekhawatiran RRC terhadap kembalinya kekuatan militer Jepang di kawasan Asia Timur. Pemicu utama ketegangan hubungan kedua negara memang terutama dikarenakan ketidakmauan Jepang dalam mengungkap keterlibatan militer Jepang di RRC sesuai dengan fakta sejarah.

Secara sederhana, beberapa pilihan kebijakan yang dimiliki Jepang dapat di-gambarkan dalam sebuah matriks sebagai berikut:¹²

	Embrace U.S.	Distance from U.S.
More active military	Normal nationalists	Neo-autonomist
Less active military	Middle-power	Pacifists
	Internationalists	

¹⁰ Lihat David C.Kang. "Japan: US Partners or Focused on Abductees", *The Washington Quarterly*. Vol. 28. no.4,(2005), 107-117.

¹¹ Sebagaimana dikutip dalam Michael K.Connors. "Japan in the Asia Pacific, dalam Michael K.Connors,

Remy Davison, Jorn Dosch eds. *The New Global Politics of the Asia Pacific*. (London: Routledge, 2004), 47.

¹² Lihat Richard J Samuels, "Japan's Goldilock Strategy", dalam *The Washington Quarterly* 29. no.4 (2006), 111-127.

Dari matriks di atas, Jepang akan menjadi sebuah negara yang "*Normal nationalists*" apabila secara militer kuat dan aktif dengan tetap menyandarkan hubungan tradisionalnya dengan AS. Sementara pilihan menjadi negara yang "*Neo-autonomists*" adalah pilihan kebijakan yang menunjukkan kebijakan, postur dan aktivitas militer yang semakin signifikan, namun dalam waktu yang relatif bersamaan Jepang mengurangi ketergantungan politik-keamanannya (pertahanan) dengan AS. Sementara pilihan ketiga berupa negara "*Middle power internationalists*" dimana Jepang tetap mempertahankan orientasi kebijakan pertahanannya dan tetap membatasi pula kekuatan militernya sembari tetap sepenuhnya menyandarkan perlindungan militernya dengan AS. Sementara pilihan terakhir berupa "*Pacifists*" dimana Jepang tetap tidak akan membangun kekuatan militernya dan pada saat yang sama juga mengurangi ketergantungan politik pertahanannya dari AS. Dengan kata lain, Jepang memainkan pilihan *disengagement* pada kebijakan luar negeri dan pertahanan.

IMPLIKASI BAGI KAWASAN DAN BEBERAPA PILIHAN PERAN JEPANG

Tidaklah mengherankan bila perubahan garis besar kebijakan pertahanan Jepang ini memunculkan persepsi dan bahkan kritik beragam dari berbagai negara di kawasan. RRC sendiri menolak anggapan Jepang bahwa Beijing merupakan ancaman militer terbesar bagi Jepang. Sebagaimana diutarakan juru bicara Departemen Luar Negerinya, RRC menyatakan:

"We express our deep concern over the major readjustments of Japan's military and security strategy and the possible impacts arising thereof. Due to historical reasons, the developments in Japan's military and security have always been a very sensitive issue. We hope the Japanese side to take full account of the concerns of the people in its neighboring countries in Asia. It should stay on the path of development through peace and behave with prudence on the military and security issue, so as to maintain the peace and stability in this region."¹³

Sementara itu, Singapura, misalnya, menyatakan kekhawatirannya bahwa garis besar kebijakan pertahanan Jepang ini dapat mengurangi rasa keamanan di kawasan Asia Pasifik. Jepang, menurut Singapura, tidak akan dapat membantu penyelesaian krisis di Semenanjung Korea apabila secara terbuka menyatakan Korea Utara sebagai ancaman potensial terbesarnya. Sedangkan Korea Selatan mendesak Jepang agar lebih transparan dalam kebijakan pertahanannya dikarenakan trauma sejarah masa lalu terhadap kebijakan militeristik Jepang selama ini.

Banyak analis yang menyatakan perubahan garis kebijakan pertahanan ini akan memunculkan berbagai persoalan dalam hubungan Jepang dengan RRC dan Korea Utara. Juru bicara Departemen Luar Negeri RRC, lebih jauh mengutarkan bahwa "*Japan publicly plays up the so-called 'China's threat' in its official documents. It is completely groundless and extremely irresponsible. China*

¹³ <http://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2535/l174804.htm>, diakses 6 Feb 2007.

expresses its strong dissatisfaction at this. We hope the Japanese side to make more efforts in the benefit of the stronger mutual trust between our two sides and the healthy and steady development of our relations.”¹⁴

Konstitusi Jepang yang dikenal pasifis selama ini memang bergeser tatkala PM Junichiro Koizumi meningkatkan hubungan tradisional kemanan Jepang dengan AS. Dalam isu perang Irak, misalnya, Jepang telah melindungi dan memperkuat komitmen AS di kawasan Teluk dengan mengirimkan pasukan bela diri Jepang. Sementara itu, masa lalu pendudukan Jepang di Asia yang sangat lekat dengan kebiadaban militernya tidak akan pernah terlupakan banyak negara di kawasan ini. Untuk menjadi negara normal, Jepang memang perlu menunjukkan komitmen barunya dan membentuk *trust* kepada semua negara tetangganya, sebaliknya mempersiapkan secara eksplisit negara yang berpotensi mengancam Jepang secara militer hanyalah akan menghasilkan potensi persoalan instabilitas keamanan baru di kawasan.

Melihat berbagai perkembangan baru di atas, misi dan peran apakah yang dapat dimainkan Jepang dalam memelihara stabilitas keamanan di Asia Timur? Peran pertama yang akan dimainkan Jepang tentunya tidak terlepas dari pola hubungan tradisionalnya dengan AS. Guna menghadapi kemungkinan serangan senjata nuklir dari RRC dan Korea Utara, Jepang

akan terus mengembangkan sistem pertahanan senjata balistiknya (*Ballistic Missile Defence System-BMDS*).¹⁵

Jepang sendiri telah melakukan studi mengenai BMDS ini sejak pertengahan 1990an dan agenda riset pertahanan semakin menunjukkan intensitas yang tinggi tatkala Korea Utara berhasil melakukan uji coba senjata balistik Taepo-Dong ke bagian utara pulau Honshu pada Agustus 1998. Pada tahun 1999, Jepang segera memulai penelitian bersama dengan AS dalam pengembangan sistem pertahanan senjata balistiknya dan pada tahun 2003, Jepang mengumumkan keberhasilannya dalam pengembangan sistem pertahanan senjata balistik multi lapis yang dikombinasikan dengan kemampuan senjata balistik laut Aegis, senjata balistik darat yang dikenal sebagai *Patriot Advanced Capability-3 (PAC-3) system*. Dengan kemampuan sistem senjata balistik ini, Jepang bukan saja mampu meningkatkan kemampuan pertahanannya, akan tetapi juga mampu menandingi kemampuan senjata balistik RRC dan Korea Utara. Lebih dari itu Jepang juga akan menjadi pemain baru dalam perdagangan senjata balistik dunia.¹⁶

Selain memainkan perannya sebagai kekuatan *deterrence* baru di kawasan Asia Timur, Jepang juga dapat memberikan kontribusinya yang lebih tinggi dalam

¹⁴ Nicholas Szchenyi, “A Turning Points” (2006).

¹⁵ Lihat Kent E.Clader, “Broaden the US-Japan Alliance”. Dalam *International Herald Tribune* (2006), June 26.

melindungi keamanan maritim di kawasan ini. Kekuatan maritim SDF (*Maritime SDF/MSDF*) dapat melakukan operasi patroli dan pengawasan yang lebih intensif baik di sekitar wilayah perairan Jepang maupun di wilayah lainnya di kawasan Asia Timur. Peran dan misi angkatan laut Jepang ini tidak hanya akan bermanfaat untuk melindungi kawasan perairan di Asia Timur dari kemungkinan penyebarluasan berbagai materi senjata pemusnah masal, namun juga dapat dimanfaatkan untuk melindungi keamanan maritim dari berbagai kemungkinan aktivitas terorisme internasional.

Selain itu, hal penting lainnya yang juga dapat dimanfaatkan dari peningkatan peran kekuatan laut Jepang adalah memperkuat keamanan jalur perdagangan laut (*sea lane security*) di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara, khususnya di perairan laut China Selatan dan Selat Malaka. Kontribusi angkatan laut Jepang juga bisa diperluas ke kawasan maritim lainnya, seperti samudra Hindia. Selama pelaksanaan *operation Enduring Freedom*, Jepang telah banyak membantu operasionalisasi armada laut AS, khususnya untuk *refueling*. Oleh karenanya, angkatan laut Jepang diharapkan dapat memainkan peran yang lebih signifikan dalam berbagai operasi bantuan kemanusiaan dan perdamaian internasional di berbagai wilayah lainnya.¹⁷

PENUTUP

Perubahan fundamental yang terjadi dalam orientasi kebijakan pertahanan

Jepang memang telah menimbulkan kontroversi di kawasan Asia Timur. Di satu sisi, perubahan ini merupakan hak prerogatif Jepang dalam melindungi dan mencapai kepentingan keamanan nasionalnya, namun di sisi lain, menimbulkan berbagai kecurigaan dari negara-negara tetangganya, khususnya di Asia Timur dan Asia Tenggara. Kecurigaan ini tentu bukanlah tanpa sebab. Sikap ekspansionisme militer Jepang pada masa Perang Dunia dan berbagai kecenderungan memburuknya lingkungan keamanan di kawasan telah menjadi faktor utama kekhawatiran kembaliya ekspansionisme militer Jepang.

Guna mengurangi kecurigaan ini, tentunya Jepang harus dapat terus meningkatkan rasa saling percaya negara-negara di sekitarnya. Upaya Jepang dalam meningkatkan kerja sama keamanannya, baik dalam tingkat bilateral dan multilateral merupakan kunci penting bagi upaya memelihara stabilitas keamanan di Asia Pasifik. Sebagaimana dijelaskan dalam *Diplomatic Bluebook*, yang dikeluarkan oleh Departemen Luar Negeri Jepang bahwa "*the most realistic and appropriate approaches for the enhancement of the region's security environment should be viewed as developing and strengthening both bilateral and multilateral frameworks for dialogue and cooperation in a multi-tiered manner*".¹⁸

Tingkat transparansi yang ditunjukkan Jepang dalam kebijakan pertahannya dan

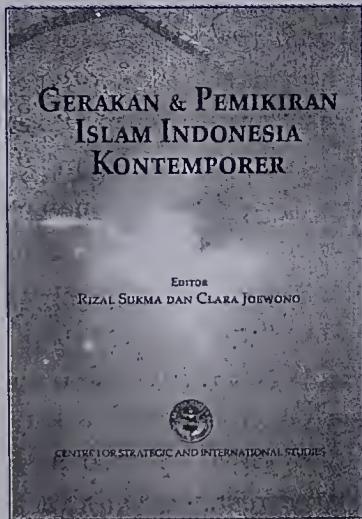
¹⁷ Nicholas Szechenyi, "A Turning Points" (2006).

¹⁸ The Ministry of Foreign Affairs (MOFA) of Japan, *Diplomatic Bluebook*. Tokyo MOFA, 2001) 74.

kemauan politik Jepang dalam melibatkan diri secara multilateral (baik dalam *sub-regional level* dan *regional level*) dalam berbagai isu keamanan kawasan dapat menjadi elemen penting untuk mengurangi tingkat kecurigaan dan persepsi ancaman negara-negara tetangganya (khususnya RRC) terhadap perubahan kebijakan pertahanan Jepang ini. Dengan demikian, Jepang sepatutnya terus mengupayakan

pembentukan kerja sama keamanan berupa pendekatan "*security with*" ketimbang memfokuskan pemeliharaan stabilitas keamanan yang semata-mata menekankan pada pendekatan "*security against*". Dengan kata lain, sebagaimana diutarakan Takashi Shiraishi, "*The US and Japan should encourage China (and other nation-states) to participate in creating common security order in the Asia Pacific Region*".¹⁹

GERAKAN & PEMIKIRAN ISLAM INDONESIA KONTEMPORER



Editor: Rizal Sukma dan Clara Joewono

Diterbitkan oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Sejak rezim Orde Baru runtuh pada tahun 1998, wajah Islam di Indonesia menjadi semakin kompleks. Hal ini dikarenakan semakin beragamnya manifestasi Islam di Indonesia, baik sebagai kekuatan politik maupun sebagai kekuatan sosial-kemasyarakatan. Kompleksitas Islam pasca Orde Baru juga semakin nyata karena proses perkembangan dan perubahan dalam segi pemikiran dan bentuk gerakan. Oleh karenanya, Islam di Indonesia tidak dapat lagi digambarkan dan dipahami melalui simplifikasi kategori modernis dan tradisionalis, yang selama ini menjadi arus utama (*mainstream*) dalam Islam Indonesia.

Buku ini merupakan hasil kajian dan studi yang melibatkan para peneliti CSIS dan Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) Universitas Islam Negeri (UIN), hasil studi ini, CSIS dan UIN berharap dapat memperkaya pemahaman masyarakat atas keragaman dan perkembangan Islam di Indonesia.

Kontributor: Rizal Sukma, Clara Joewono, Jajat Burhanudin, Fuad Jabali, Arief Subhan, Din Wahid, Jajang Jahroni, Ismatu Ropi, Tasman, Sirojudin Abbas, Muhamad Ali, Oman Fathurahman, Philips J. Vermonte, Dina Afrianty.

2006. Cet. Ke-1, 300 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-96-9, Rp. 75.000,00
Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp. 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel (62 21) 386-5532, Fax (62 21) 380-9641, 384-7517

¹⁹ Sebagaimana dikutip dalam Sanjana Joshi, "Japan and Asia" (2005), 269.

Ketidakstabilan Permanen di Timur Tengah

Lina Alexandra dan Bantarto Bandoro

Kawasan Timur Tengah merupakan kawasan yang identik dengan instabilitas dan konflik bersenjata. Banyak faktor yang menjadi penyebab dari munculnya fenomena tersebut. Sebagai pusat penghasil minyak dunia, kawasan ini telah menjadi arena bagi pertarungan kepentingan politik dan keamanan dari berbagai pihak, baik yang berada di dalam maupun negara-negara besar di luar kawasan. Tulisan ini pada intinya berargumen bahwa tindakan dari negara-negara, terutama negara-negara besar yang terus-menerus menekankan penggunaan kekuatan militer sebagai solusi utama untuk menyelesaikan konflik telah menyebabkan terjadinya instabilitas yang permanen di kawasan Timur Tengah. Kekerasan akan terus melahirkan kekerasan baru, karena itu upaya dialog dan negosiasi yang didasarkan atas prinsip kesamaan derajat merupakan solusi yang harus terus diperjuangkan untuk mencapai perdamaian yang permanen.

"Peace is not merely the absence of war but the presence of justice, of law, of order - in short, of government." (Albert Einstein).

PENDAHULUAN

KAWASAN Timur Tengah merupakan wilayah yang sarat dengan konflik. Selama periode 1990-2005, tercatat 10 konflik bersenjata di kawasan ini dengan rata-rata sekitar 3-4 konflik terjadi setiap tahunnya.¹ Sejumlah krisis terjadi di wilayah ini, seperti Perang Iran-Irak, Irak-Kuwait, invasi Amerika Serikat ke Irak, dan konflik Palestina-Israel sejak lebih dari lima dekade masih terus berlangsung hingga saat ini. Sementara krisis internal di Irak akibat dari invasi Amerika Serikat masih terus terjadi hingga kini, ketegangan kembali muncul akibat keputusan pemerintah Iran

untuk mengembangkan program pengayaan uranium yang berpotensi pada pengembangan senjata nuklir.

Lebih dari sekedar menimbulkan instabilitas di kawasan, sebagai dampak dari proses globalisasi konflik di Timur Tengah memiliki dampak terhadap stabilitas dunia, termasuk Asia.² Karena itu, sulit untuk membayangkan seperti apa situasi dunia jika konflik dan krisis Timur Tengah berlangsung terus tanpa ada kepastian mengenai

¹ SIPRI Yearbook 2006, hal. 111.

² Phar Kim Beng, "Why Middle East conflict matters," <http://www.opinionasia.org>. Diakses 21 Maret 2007.

penyelesaiannya. Konflik Timur Tengah bahkan mampu membuat dunia menjadi terpolarisasi dalam beberapa kutub politik.

Salah satu literatur menyebutkan bahwa Timur Tengah sebagai wilayah yang bukan hanya memiliki arti strategis penting untuk negara-negara Barat,³ tetapi juga salah satu wilayah di dunia yang paling *militarized* dan sarat dengan perlombaan senjata. Kenyataan yang disebut terakhir ini hingga kini bahkan masih berlangsung di saat masyarakat internasional mencoba mencari solusi komprehensif terhadap konflik Timur Tengah.

Mengacu kepada maraknya konflik di Timur Tengah, satu benang merah yang dapat ditarik adalah bahwa negara-negara di kawasan ini memandang kekerasan sebagai sebuah solusi yang efektif untuk menghadapi situasi, dimana kepentingan saling bertentangan. Di satu sisi dapat dikatakan bahwa budaya kekerasan itu sudah lama berkembang di kawasan Timur Tengah ini. Tetapi di sisi lain, perlu dilihat pula terutama setelah peristiwa serangan terorisme pada tahun 2001, negara-negara Barat terutama Amerika Serikat memiliki peran yang cukup signifikan untuk terus memperkuat persepsi bahwa kekerasan identik dengan penyelesaian konflik di Timur Tengah. Pencanangan kebijakan perang terhadap terorisme yang kemudian diimplementasikan dengan melakukan serangan militer ke Afghanistan dan Irak (dan sangat mungkin berlanjut ke Iran). Hal

ini dengan sendirinya dapat memperdaya individu atau organisasi Muslim untuk meyakini bahwa kekerasan pada akhirnya merupakan pilihan yang baik untuk membebaskan diri dari cengkeraman rezim yang opresif, dengan menutup ruang untuk kerja sama dan dialog.

Argumen tulisan ini adalah bahwa kawasan Timur Tengah mengalami suatu ketidakstabilan yang permanen. Hal ini terutama karena adanya upaya negara-negara Barat terutama Amerika Serikat untuk terus memperkuat pandangan bahwa kekerasan merupakan solusi satu-satunya untuk mengatasi berbagai masalah politik dan keamanan di kawasan itu. Ketika Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya sepakat untuk menggunakan jalan kekerasan militer untuk mengimplementasikan kebijakan politik mereka di Timur Tengah, maka mau tidak mau negara-negara di kawasan akan melakukan resistensi dan mempertahankan diri dengan cara yang sama. Kekerasan akan melahirkan kekerasan yang baru dan pada akhirnya melahirkan suatu lingkaran kekerasan yang tidak berujung.

Tulisan ini dibagi dalam empat bagian. Bagian pertama membahas situasi politik dan keamanan regional Timur Tengah dan bagaimana situasi tersebut menciptakan *image* kawasan Timur Tengah sebagai kawasan yang militaristik. Bagian kedua membahas kebijakan masyarakat internasional melalui PBB untuk meredam kekerasan di kawasan ini. Bagian ketiga menganalisis kebijakan Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya yang justru

³ The Middle East, <http://www.globalissues.org>. Diakses 21 Maret 2007.

malah mempromosikan penggunaan kekuatan militer untuk menyelesaikan berbagai masalah di kawasan ini. Bagian terakhir dari tulisan memberikan usul-usul penyelesaian konflik di Timur Tengah.

SITUASI POLITIK DAN KEAMANAN TIMUR TENGAH

Faktor Barat dan Citra Timur Tengah - *The Legacy of History*

Membicarakan persoalan Timur Tengah tidak bisa lepas dari persoalan minyak. Faktor inilah yang merupakan komponen utama geopolitik Timur Tengah modern. Karena berlimpahnya sumber daya energi di kawasan, sesuatu yang menjadi tulang punggung ekonomi Barat, maka adalah penting bagi eks kekuatan imperial dan negara-negara superpower untuk membangun pengaruh dan mempertahankan keterlibatan mereka dalam politik Timur Tengah.

Sejarah membuktikan bahwa sebelum minyak ditemukan, kawasan Timur Tengah merupakan sebuah *hotbed* untuk konflik-konflik agama dan perang untuk menguasai sumber daya alam dan wilayah.⁴ Perhatian negara-negara seperti Inggris, Perancis selama masa kolonial Eropa dan untuk Amerika Serikat sekarang ini, terutama lebih didikte oleh kepentingan untuk menguasai energi. Akibatnya, untuk beberapa abad, populasi Barat terpengaruh oleh propaganda bahwa minyak merupakan penyumbang

mutlak untuk pembangunan ekonomi. Pandangan ini membenarkan mereka untuk terlibat di Timur Tengah dan menjamin stabilitas bagi kehadiran jangka panjang mereka di kawasan.

Resistensi Arab dan Islam pada umumnya terhadap kehadiran kekuatan Barat di kawasan, terutama terhadap ide-ide demokrasi dan *good governance* antara lain dipengaruhi oleh faktor minyak tersebut. Friedman (2006) mengatakan bahwa tingginya harga pasaran minyak dunia yang bersumber dari Timur Tengah memiliki korelasi yang kuat dengan resistensi negara-negara di kawasan tersebut untuk mengubah sistem politiknya dan tunduk kepada nilai-nilai demokrasi yang dipandang identik dengan ide-ide Barat (Westernisasi).⁵ Hal ini kemudian menimbulkan citra yang begitu kuat sehingga di mata Barat, Arab dan kelompok Islam sering dianggap sebagai *the bad guys*. Citra Arab yang demikian tetap eksis hingga dasawarsa 1990an, bahkan citranya sebagai “*rogue state*” semakin populer di mata Barat, terutama setelah serangan terhadap WTC di Amerika Serikat dan munculnya kampanye perang melawan terorisme. Untuk beberapa lama, bahkan hingga sekarang ini, Timur Tengah dibentuk oleh pencitraan yang demikian itu.

Untuk mempertahankan keunggulan, kendali dan pengaruh di kawasan, kekuatan Barat telah menempatkan pemimpin Arab yang korup dalam posisi kekuasaan dan

⁴ Ibid.

⁵ Thomas L. Friedman, "The First Law of Petro-politics", *Foreign Policy*, May/June 2006, hal. 28-39.

mendukung rezim atau pemimpin yang oleh Barat dipandang tidak sejalan dengan kepentingan Barat. Ini menutup ruang politik masyarakat Arab untuk partisipasi dalam politik nasional. Sebagai imbalannya, pemimpin Arab menerima dari Barat bantuan militer, kekuasaan dan kemakmuran untuk para elite politik. Hal ini bahkan sering dilakukan atas nama perang melawan komunisme.⁶ Misi utama Barat sepertinya adalah pergulatan untuk menguasai akses ke sumber strategis seperti minyak.

Apa yang disaksikan kemudian adalah bahwa Timur Tengah telah menjadi wilayah yang tingkat militerisasi dan perlombaan senjata paling tinggi di dunia. Penduduk Arab yang tertindas melihat pengaruh Amerika Serikat sebagai penyebab utama munculnya masalah-masalah Timur Tengah sekarang ini, dan ini mendorong munculnya Islam militan, aksi terorisme, sentimen anti Barat, khususnya Amerika Serikat. Ini merupakan awal dimulainya gelombang ketidakstabilan di kawasan, bahkan hingga sekarang ini.

Isu Sentral Timur Tengah

Sepertinya banyak yang sepakat untuk mengatakan bahwa ketidakstabilan yang berkelanjutan merupakan karakteristik umum kawasan Timur Tengah. Karakteristik demikian dibentuk antara lain oleh isu-isu politik dan keamanan lama yang kini bahkan menjadi semakin mengemuka, bukan hanya karena kebijakan-kebijakan baru negara-

negara di Timur Tengah, tetapi juga kebijakan negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat.

Isu utama Timur Tengah, yang dimasa lalu, kini dan di waktu mendatang tetap menjadi perhatian masyarakat internasional, adalah: penguasaan sumber daya dan akses ke minyak⁷; perang di Lebanon⁸; terorisme; krisis di Irak; konflik Israel-Palestina; krisis internal Palestina; nuklir Iran; ancaman Islam.⁹ Masing-masing isu itu memiliki pola, penyebab, penyebaran dan karakteristik sendiri-sendiri. Isu-isu sentral itu muncul ke permukaan lebih kuat lagi sekarang ini daripada sebelumnya ketika dunia memandang bahwa perang apa pun alasannya harus dihindari dan segera diakhiri. Gene Sharp pernah mengatakan bahwa "*The abolition of war requires the development of effective nonviolent alternatives to military struggle*". Alternatif non-kekerasan yang seharusnya menggantikan kekuatan militer

⁷ Saudi Arabia, Irak dan Iran disebut-sebut menguasai 70%, atau 7 dari 10 barrel, minyak dunia. Lihat Robert E. Ebel, "Geopolitics of Energy Into the 21st Century," Catatan untuk *Open Forum*, Washington, April 30, 2002.

⁸ Mengenai upaya penyelesaian perang di Lebanon ini, lihat misalnya Bantarto Bandoro, "The danger of ceasefire in conflict resolution," *The Jakarta Post*, 7 Agustus 2006.

⁹ Ketika persoalan Islam disinggung, impresi negatif fundamentalis, intoleransi dan terorisme dengan sendirinya muncul. Gerakan dan organisasi Islam secara otomatis sering dikaitkan dengan terorisme dan ini dituding sebagai penghambat proses perdamaian di Timur Tengah. Islam sering disamakan dengan ancaman terhadap demokrasi . <http://www.globalissues.org>.

⁶ Op.cit, *The Middle East*.

tidak ditemukan di Timur Tengah. Apa yang terlihat justru penyebaran senjata-senjata konvensional dan non-konvensional yang semakin tidak terbatas dan tidak terkontrol. Kondisi demikian ini diperparah lagi oleh kekerasan permanen yang terjadi di Irak.

Kekerasan di Irak, konflik Israel-Palestina dan isu nuklir Iran sering menjadi ukuran untuk menilai bahaya akibat ketidakstabilan yang terus-menerus di Timur Tengah. Menurut Robert Keohane dan Joseph Nye perang antara Hizbullah dan Hamas dan Israel membuat Asia harus peka terhadap dinamika Timur Tengah dan rawan terhadap kekacauan politik sebagai akibat perang tersebut. Konflik di Timur Tengah memiliki dampak jangka panjang terhadap populasi Muslim di Asia.¹⁰ Di samping itu, Timur Tengah yang tidak stabil merupakan pertanda tidak baik untuk Asia Tenggara, bukan hanya karena dampaknya terhadap harga minyak, tetapi juga terhadap bentuk dan corak gagasan Islam yang kini mulai "menyusup" ke Asia Tenggara, khususnya untuk jangka panjang.¹¹

Konflik Israel-Palestina mungkin adalah salah satu isu yang paling sensitif di Timur Tengah. Mulai dari latar belakang agama¹² sampai pembentukan aliansi-aliansi, terutama aliansi Amerika Serikat-Israel, konflik ini menyebar sampai pada satu titik di mana prospek perdamaian dianggap sulit untuk

dicapai. Kejadian-kejadian akhir-akhir ini telah menghambat, kalau tidak menghancurkan sama sekali, proses perdamaian. Sentimen-sentimen ekstrimis di kedua belah pihak semakin kuat muncul ke permukaan, dan ini membuat kondisi politik Timur Tengah menjadi semakin buruk.

Pandangan bahwa Timur Tengah adalah sebuah kawasan yang tingkat militarisasinya sangat tinggi semakin menguat dengan munculnya kasus nuklir Iran. Julukan Iran sebagai "poros setan" yang diberikan oleh Amerika Serikat kelihatannya justru membuat negara ini percaya diri bahwa nuklir merupakan opsi yang tidak bisa diabaikan dalam sistem pertahanan Iran, jika pengayaan uranium untuk tujuan perang betul-betul dilakukan oleh Iran. Pemerintah Iran bertahan dengan posisinya bahwa ia tidak mengembangkan senjata nuklir seperti dituduhkan oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya. Iran bukan tidak mungkin melakukan retaliai jika ia terus ditekan dengan sanksi-sanksi yang disponsori Amerika Serikat.¹³ Isu nuklir ini, seperti halnya serangan Amerika Serikat ke Irak tahun 2003,¹⁴ telah membuat masyarakat internasional terpolarisasi.

Ketidakstabilan yang Permanen

Isu-isu yang muncul di Timur Tengah seperti telah disebutkan di atas tidak bisa

¹⁰ Lihat catatan kaki no 1.

¹¹ Ibid.

¹² Kawasan Timur Tengah adalah pusat Judaisme. Christianity dan Islam.

¹³ "United States woos Indonesia vote on UN resolution," *The Jakarta Post*, 21 Maret 2007.

¹⁴ Lihat Bantarto Bandoro, "Looking towards Transatlantic Relationship Meltdown," *The Jakarta Post*, 21 Maret 2003.

dilihat terpisah satu isu dari isu yang lainnya. Isu-isu itu saling terkait, apalagi jika konsentrasi sikap keras negara-negara Arab tertentu dan Palestina adalah pada kebijakan Amerika Serikat Sentimen ekstremis dan radikalisme Arab yang muncul belakangan ini bisa saja karena faktor Amerika Serikat.¹⁵ Ini terbukti dari apa yang terjadi di Irak. Dugaan bahwa negara-negara Arab lainnya terlibat dalam aksi kekerasan di Irak membuat prospek penyelesaian masalah Irak semakin menjadi suram.

Konflik Timur Tengah telah menjadi semacam konflik "permanen" yang sulit dibayangkan penyelesaiannya, untuk jangka panjang sekalipun. Mereka yang terlibat dalam konflik maupun perang, apakah itu negara atau kelompok-kelompok tertentu, sepertinya lebih mengutamakan kepentingan mereka jangka pendek daripada berfikir mengenai apa yang dapat dihasilkan dari sebuah perdamaian Timur Tengah yang permanen. Upaya untuk menciptakan kondisi yang positif untuk mengatasi aksi kekerasan¹⁶ hampir tidak ditemukan di Timur Tengah. Sistem keamanan dan proteksi dari aksi-aksi kekerasan yang berlanjut bukan hanya sulit untuk diciptakan, tetapi juga dipola berdasarkan kepentingan-kepentingan sempit dan jangka pendek dari mereka yang terlibat, langsung maupun tidak langsung,

dalam konflik Timur Tengah. Akibatnya, citra Timur Tengah sebagai *hotbed* semakin kuat. Nampaknya, Timur Tengah tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan untuk menciptakan perdamaian permanen.¹⁷

Persepsi Masyarakat Internasional

Berbagai resolusi telah dikeluarkan oleh PBB, khususnya Dewan Keamanan, untuk mengatasi persoalan-persoalan di Timur Tengah. Konflik Timur Tengah ini juga telah membuat sibuk Sekjen PBB Kofi Annan waktu itu dan Ban Ki-moon sekarang ini. Kunjungan mereka ke kawasan Timur Tengah tidak lebih daripada sekedar membangkitkan sentimen-sentimen perdamaian. Keberadaan Ban Ki-moon di Irak baru-baru ini malah disambut oleh tembakan meriam kelompok-kelompok yang terlibat dalam konflik.¹⁸

Melalui PBB, masyarakat internasional memandang konflik Timur Tengah dapat diselesaikan hanya jika pihak-pihak yang terlibat konflik menahan diri dari tindakan kekerasan. Hirauan PBB terhadap konflik Timur Tengah bukan hanya karena implikasinya terhadap keamanan dan perdamaian internasional, tetapi juga karena konflik yang berkepanjangan di wilayah itu telah merenggut jiwa masyarakat sipil yang tidak menjadi bagian dari konflik Timur Tengah. Kerja sama internasional akhirnya

¹⁵ Lihat catatan kaki no.2.

¹⁶ Uraian teoretik mengenai ini lihat D.C. Woolman, *Education and Peace in the Thought of Johan Galtung*, "Current Issues in Education and Human Development Education and Peace (Spring, 1985), Vol 3, No.7.

¹⁷ Mengenai perdamaian baca lebih lanjut Louise Diamond, *The Peace Book, 108 Simple Ways to Make the World a More Peaceful Place*.

¹⁸ Berita ini disebarluaskan oleh salah satu stasiun TV swasta di Jakarta, Jumat 23 Maret 2007.

menjadi pilihan rasional untuk mengatasi konflik di kawasan itu. Tetapi gagasan semacam ini pun seringkali tidak mempunyai efek praktis akibat kebijakan sepihak Amerika Serikat, misalnya dalam kasus Irak dan perang Israel-Palestina. Dalam konteks ini, peran PBB seakan-akan telah dibajak oleh Amerika Serikat yang secara unilateral menentukan sendiri aturan-aturan penyelesaian konflik itu.

Dalam kasus nuklir Iran, wakil Amerika Serikat di PBB mensponsori sebuah rancangan resolusi untuk menjatuhkan sanksi lebih keras lagi sebagai reaksi terhadap Iran, yang tetap menjalankan pengayaan uranium. Di PBB gagasan penjatuhan sanksi ini semula ditentang keras oleh negara kunci Dewan Keamanan, Rusia, sebelum akhirnya ia sepakat untuk mendukung rancangan resolusi tersebut.¹⁹ Presiden Amerika Serikat sendiri dilaporkan telah menghubungi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono agar Indonesia ikut mendukung rancangan resolusi yang diajukan Amerika Serikat.²⁰ Alasan Amerika Serikat membutuhkan suara dari seluruh anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB adalah untuk menunjukkan bahwa masyarakat internasional betul-betul bersatu untuk mendukung sanksi yang lebih keras lagi terhadap Iran.

Untuk isu Irak, nuklir Iran dan sampai batas tertentu konflik Israel – Palestina, dan perang di Lebanon, PBB memang telah

¹⁹ "Rusia ultimatum Iran", *Kompas Cyber Media*, 21 Maret 2007. Lihat juga "Sanksi bagi Iran Disepakati," *Kompas Cyber Media*, 17 Maret 2007.

²⁰ Lihat catatan kaki no.10.

bergerak mencari solusi yang tepat. Ini adalah sebuah bukti hirauan serius PBB terhadap masalah-masalah yang dianggap dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Sayangnya, langkah-langkah konkret PBB sering menjadi tidak berarti ketika langkah-langkah itu bersinggungan dengan, atau bahkan dianggap mengancam kepentingan Amerika Serikat. Sebagai akibatnya, ketika PBB gagal mencegah ambisi Amerika Serikat dan negara-negara sekutunya untuk melakukan serangan militer ke Irak, komunitas internasional yang menentang invasi tersebut mempertanyakan relevansi PBB sebagai institusi yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian dunia.²¹ Lebih dari itu, PBB kemudian lebih dilihat sebagai instrumen politik dari negara, khususnya negara adidaya, untuk mencapai kepentingan nasionalnya.²²

Untuk isu ancaman Islam dari kawasan Timur Tengah, PBB bertindak sangat hati-hati dan sejauh ini bahkan ia tidak mengambil sikap. PBB hanya hirau terhadap ancaman terorisme yang tidak harus dikaitkan dengan Islam.

Sementara itu, tidak ada indikasi bahwa negara-negara Asia bersatu, mereka bahkan tidak harus bersatu, dalam me-

²¹ Shashi Tharoor, "Is the United Nations Still Relevant", Hong Kong, 14 June 2004 di <http://www.asiasociety.org/speeches/tharoor04.html>.

²² Mengenai kelemahan dari insititusi internasional, dapat dilihat di John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, No. 3, hal. 5-49.

nyikapi konflik di Timur Tengah. Yang jelas konflik di Timur Tengah telah mempengaruhi hati dan pikiran dunia Muslim, termasuk di Asia.²³ Seperti telah dikatakan di atas, konflik di Timur Tengah akan membuat Asia merasa sensitif terhadap dinamika konflik di kawasan tersebut.²⁴ Implikasi politik dan keamanan dari konflik Timur Tengah sulit dihindari. Perang dan sikap militer Muslim dan kelompok nasionalis di Timur Tengah cenderung "mendistorsi" keyakinan yang selama ini dianut oleh Muslim di Asia Tenggara. Perang dan sikap militer tersebut memberi inspirasi untuk berjihad. Gagasan berjihad ini dimpor ke dalam diskursus politik Islam dari berbagai organisasi Muslim di Asia Tenggara. Jika militansi Timur Tengah berlangsung terus, maka ini dapat memperdaya organisasi Muslim untuk mempercayai bahwa jihad adalah pilihan untuk keluar dari sistem politik yang opresif. Jika pandangan demikian menjadi semakin kuat, terutama di kalangan Muslim minoritas, maka hal itu akan memberi implikasi serius dan negatif bagi pemerintah negara-negara Asia Tenggara dan hubungan antar agama.

Sebagai negara dengan penduduk mayoritas Islam, sulit bagi Indonesia untuk menghindari dari keharusan mengikuti perkembangan konflik²⁵ di Timur Tengah. Dalam kasus konflik Israel-Palestina, Indonesia tetap konsisten dengan sikapnya mendukung perjuangan Palestina.²⁶ Indonesia bahkan mengambil inisiatif

untuk menyelenggarakan sebuah pertemuan internasional untuk membicarakan konflik di Timur Tengah.²⁶ Dalam konferensi pers bersama Presiden Pakistan Pervez Musharraf, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan untuk memobilisasi negara-negara untuk menyelesaikan konflik di Timur Tengah.²⁷ Dalam kasus Irak, Indonesia juga mengusulkan "triple track solution" sebagai alternatif untuk menyelesaikan masalah tersebut.²⁸

Dalam kasus nuklir Iran, Indonesia tetap mengambil sikap mendukung penyelesaian masalah ini melalui jalur diplomatik. Meskipun hubungan Indonesia dengan Iran dinilai dekat, Indonesia tetap menentang penggunaan nuklir Iran untuk tujuan-tujuan militer. Kasus nuklir Iran ini merupakan salah satu *test case* besar yang dihadapi Indonesia dalam kedudukannya sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB. Tetapi dalam pemungutan suara di Dewan Keamanan 25 Maret 2007 yang lalu, Indonesia tidak punya pilihan kecuali mendukung resolusi penjatuhan sanksi terhadap Iran.²⁹ Ini membuktikan "kegagalan" Indonesia dalam mempengaruhi proses pengambilan suara di Dewan Keamanan mengenai kasus nuklir Iran, jika tujuan awalnya memang untuk mencegah diterimanya resolusi itu.

²³ Lihat catatan kaki no. 1.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ "RI supports new Palestinian government," *The Jakarta Post*, 20 Maret 2007.

²⁶ " RI to host International Talks on Mideast" *The Jakarta Post*, 13 March , 2007.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ "RI Ready to get Involved in Iraq." *The Jakarta Post*, 23 November 2006.

²⁹ "Usulan Perubahan RI Diterima", *Kompas*, 27 Maret 2007.

Kegagalan ini kemudian sangat mungkin berimplikasi pada kegagalan untuk mendorong perubahan atas tata dunia yang tidak adil terutama dalam isu nonproliferasi senjata nuklir di mana Amerika Serikat berdasarkan kepentingan sepahaknya menekan negara-negara tertentu, tetapi di sisi lain mendukung pengembangan senjata nuklir oleh negara-negara sekutunya seperti Inggris, India dan Israel.³⁰

Kebijakan Amerika Serikat

Sementara itu, membicarakan persoalan konflik Timur Tengah tidak dapat mengabaikan faktor Amerika Serikat. Isu nuklir Iran, kekerasan yang terjadi di Irak, konflik Israel-Palestina dan konflik di Lebanon, misalnya, semuanya memunculkan dimensi Amerika Serikat. Karena itu dapat dimengerti mengapa Amerika Serikat selalu dipersepsikan sebagai penyebab konflik Timur Tengah selama ini.

Aksi Amerika Serikat di Afghanistan, di Irak, dukungannya kepada Israel dalam konfliknya dengan Palestina telah memancing reaksi keras dari masyarakat internasional. Sikap Amerika Serikat yang dianggap tidak berpihak kepada kebenaran dan keadilan di Timur Tengah membuatnya menjadi sangat tidak populer, bahkan di mata masyarakatnya sendiri. Gelombang protes anti Amerika Serikat hampir terjadi di berbagai bagian dunia. Ini membuktikan bahwa unilateralisme tidak diterima

sebagai pilihan untuk menyelesaikan konflik-konflik di Timur Tengah.

Usul rancangan resolusi mengenai nuklir Iran adalah murni usul dari Amerika Serikat sebagai bagian dari upayanya untuk mencari dukungan internasional menentang program pengayaan nuklir Iran. Menyusul dilancarkannya serangan militer ke Irak, Iran kemudian diprediksikan sebagai target berikutnya³¹, di samping Korea Utara sebagai bagian yang membentuk "poros kejahatan" (*axis of evil*). Naiknya Ahmadinejad yang cukup radikal pada tahun 2005 membuat posisi Iran semakin signifikan sebagai ancaman bagi kepentingan nasional Amerika Serikat di Timur Tengah. Sejak saat itu, strategi keamanan Amerika Serikat mulai diarahkan terutama untuk mewaspadai perkembangan program pengayaan nuklir Iran yang dikemas dalam upaya komunitas internasional untuk menangani ancaman senjata pemusnah massal.³²

Dengan dikeluarkannya Resolusi 1747 ini membuktikan bahwa sebagai negara kunci di Dewan Keamanan, kepentingan Amerika Serikat sebagian, kalau tidak seluruhnya, mendikte kebijakan – kebijakan yang telah dan akan diambil oleh PBB. Hasil pemungutan suara di Dewan Keamanan mengenai isu ini yang diterima secara mutlak

³⁰ "Pro-Kontra Sanksi DK PBB ke Iran", *Kompas*, 1 April 2007.

³¹ "Next Stop: Iran?", *The Economist*, February 8th, 2007.

³² Kenneth Katzman, "Iran: U.S. Concerns and Policy Responses", CRS Report for Congress, Updated 27 June 2005 dalam <http://fpc.state.gov/documents/organization/50384.pdf>.

membuktikan kuatnya pengaruh Amerika Serikat. Bukan hanya itu. Kampanye Amerika Serikat dalam perang melawan terorisme juga telah membuat beberapa negara di Timur Tengah mengambil sikap defensif. Kampanye anti teror Amerika Serikat ini dan kebijakannya di Irak malahan cenderung mendorong kolaborasi antar negara-negara di Timur Tengah, misalnya antara Iran dan Suriah. Sikap militansi di Timur Tengah juga muncul akibat kebijakan Amerika Serikat.

Dunia juga menyaksikan sikap pasif Amerika Serikat dalam kasus serangan Israel terhadap Palestina, sebuah sikap yang dipandang lebih berpihak kepada dan untuk kepentingan Israel. Sikap dan kebijakan Amerika Serikat demikian ini sangat tidak populer, terutama di negara-negara Islam. Bagi Barat, Israel adalah sekutu mereka hanya karena kepentingan minyaknya di Timur Tengah.³³ Masyarakat internasional menuntut agar PBB, dan bukan Amerika Serikat, yang mengambil peran lebih aktif dalam menyelesaikan konflik-konflik di Timur Tengah.

Usul-usul Penyelesaian Konflik Timur Tengah

Penggunaan sanksi yang keras dan mengarah kepada ancaman penggunaan kekuatan militer jelas bukan merupakan solusi yang tepat untuk meredakan konflik-konflik yang terus-menerus terjadi di Timur Tengah. Solusi harus didasarkan atas analisis yang tepat atas penyebab yang

paling mendasar dari konflik-konflik tersebut.

Terkait dengan kasus Iran, solusi yang paling efektif adalah justru dengan menghilangkan ancaman sanksi yang keras, karena hal itu justru akan melegitimasi kebencian dari negara-negara Timur Tengah terhadap Barat yang sudah berkembang, terutama sejak dicanangkan Perang terhadap terorisme tahun 2002. Menurut Takeyh (2007), perlu suatu perubahan paradigma ketimbang hanya perubahan di tingkat kebijakan. Normalisasi hubungan dengan Iran perlu segera dilakukan sebagai titik awal bagi negosiasi jangka panjang untuk mengatasi masalah nuklir dan isu-isu lainnya, seperti terorisme. Jika opsi pemberian sanksi yang lebih tegas dapat dihilangkan dan kemudian dilanjutkan dengan kemungkinan dibukanya hubungan diplomatik, maka kelompok-kelompok radikal di Iran akan termajinalisasikan dengan sendirinya.³⁴

Sedangkan untuk konflik-konflik lainnya, terutama konflik antara Palestina-Israel yang terus berlangsung, komunitas internasional harus terus mendorong upaya dialog dan negosiasi di antara berbagai pihak yang berkepentingan. Jalan menuju perdamaian yang permanen jelas merupakan jalan yang tidak mudah untuk ditempuh, tetapi tidak berarti tidak mungkin tercapai. Dalam sejarah konflik di Timur Tengah, Perjanjian Camp David (1978) merupakan

³³ Lihat catatan kaki no. 2.

³⁴ Ray Takeyh, "Time for Détente With Iran", *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 2, March/April 2007, hal. 17-32.

salah satu contoh yang menandai bahwa proses negosiasi secara damai mungkin dapat dicapai.

PENUTUP

Albert Einstein dan Perdamaian

Usul-usul penyelesaian masalah Timur Tengah berlimpah. Usul baru yang lebih segar bergulir sejalan dengan perkembangan baru di Timur Tengah itu sendiri. Tetapi sejauh ini tidak satupun dari usul-usul itu memberi efek berarti. Perdamaian permanen seperti dibayangkan oleh masyarakat internasional tidak terwujud, bahkan konflik menyebar semakin tidak terkontrol. Pertemuan kuartet, yang diprakarsai PBB, Amerika Serikat, Uni Eropa dan Rusia mengenai masalah Palestina Februari 2007, misalnya, yang menghasilkan pemerintahan koalisi/persatuan Palestina masih tidak diterima oleh Israel. Israel bahkan mengajak komunitas internasional untuk melanjutkan boikot terhadap Palestina.³⁵

Usul menjatuhkan sanksi yang lebih keras lagi terhadap Iran akhirnya disetujui. Ini membuktikan bahwa isu nuklir masih merupakan isu yang dominan. Isu ini tidak bisa dilihat terpisah dari upaya masyarakat internasional dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Masyarakat internasional akan menilai resolusi ini sebagai sesuatu yang adil hanya jika resolusi itu juga mengimbau negara-negara lainnya di Timur Tengah, termasuk Israel, untuk melucuti senjata nuklir mereka.

Kalaupun nanti diterima sebuah usul komprehensif penyelesaian konflik Timur Tengah, dan dari siapa pun datangnya usul itu, usul demikian harus menjadi dasar dibangunnya sebuah perdamaian permanen di Timur Tengah. Apa yang dikatakan Albert Einstein kiranya juga perlu diingat, yaitu "*Peace is not merely the absence of war but the presence of justice, of law, of order—in short, of government.*"

³⁵ "Pemerintahan Palestina Disetujui," *Kompas Cyber Media*, 18 Maret 2007.

Krisis Energi dan Keamanan Pasokan Energi

Nurani Chandrawati

Artikel ini menjelaskan tentang tantangan kebutuhan energi dunia terhadap masalah keamanan global. Terutama setelah negara-negara besar seperti Amerika Serikat, China, Rusia, Jepang dan negara-negara industri maju di kawasan Eropa melakukan proses industrialisasi secara besar-besaran, termasuk di dalamnya peningkatan kapabilitas militer secara terus-menerus, maka muncul pula eksploitasi besar-besaran terhadap sumber-sumber energi terutama minyak bumi di wilayah Teluk Persia dan Timur Tengah. Kondisi tersebut menyebabkan semakin terbatasnya sumber energi minyak bumi yang merupakan sumber alam yang sulit diperbarui. Persoalan tersebut masih ditambah dengan terjadinya krisis energi pada Abad ke 21 yang merupakan dampak dari terjadinya instabilitas keamanan di kawasan Teluk Persia dan Timur Tengah sebagai dampak dari peristiwa 11 September 2001. Dalam upaya memperoleh kebutuhan energi khususnya minyak bumi, timbul kecenderungan bahwa negara-negara dengan kekuatan militer besar tidak segan-segan menggunakan kekuatan militernya untuk melindungi suplai energi maupun mencari sumber energi baru. Karena itulah dapat diramalkan bahwa di masa depan konflik yang terjadi cenderung bersifat perebutan sumber daya yang apabila tidak diantisipasi melalui forum dialog keamanan akan dapat membahayakan kawasan tempat sumber energi tersebut berada. Perebutan sumber daya energi di Laut Kaspi menjadi sebuah fenomena menarik yang dapat menggambarkan keterkaitan antara masalah kebutuhan energi dan ancaman terhadap keamanan global.

REVOLUSI INDUSTRI DAN KEBUTUHAN ENERGI

PENTINGNYA kehadiran sumber daya alam yang dapat menghasilkan energi khususnya jenis energi campuran (*mix-energy*), yaitu minyak bumi, gas alam, batu bara, air dan panas bumi mulai dirasakan sejalan dengan kemunculan proses Revolusi Industri pada Abad ke-15 di Inggris yang kemudian melahirkan era Industrialisasi sebagai basis pembangunan ekonomi di hampir semua negara di dunia terutama menjelang Abad ke-20 lalu. Selanjutnya dalam proses Revolusi Industri di Eropa dikembangkan pula proses inovasi

teknologi yang pada gilirannya telah mendorong terjadinya perkembangan revolusi di bidang teknologi militer.

Oleh karena itu memasuki Abad ke-20 perkembangan dunia internasional sarat ditandai dengan proses industrialisasi yang tidak saja ditujukan bagi kebutuhan mencapai kesejahteraan Negara (*Welfare State*) atau pertumbuhan ekonomi tetapi juga peningkatan kemampuan pertahanan negara melalui pembangunan industri militer yang berdampak pada terjadinya

peningkatan kapabilitas militer. Fenomena revolusi teknologi di bidang militer tersebut juga memberikan dampak negatif terhadap perkembangan kondisi keamanan global, terutama ketika dunia harus mengalami dua perang besar di awal Abad ke-20. Namun, berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1945 ternyata tidak menghentikan perkembangan industrialisasi termasuk industri militer, yang justru semakin memicu proses peningkatan kapabilitas militer yang ditunjang dengan pemanfaatan teknologi canggih dan juga proses modernisasi peralatan militer. Penemuan bom atom, yang diikuti pengembangan generasi peluru kendali berhulu ledak nuklir merupakan salah satu bukti nyata dari proses modernisasi di bidang teknologi militer, yang sekaligus menimbulkan ancaman baru terhadap keamanan global terutama fenomena perlombaan senjata nuklir yang mewarnai konstelasi politik internasional pada masa Perang Dingin.

Peningkatan kapabilitas militer secara besar-besaran yang dilakukan empat negara *major power* di Eropa Jerman, Inggris, Perancis dan Rusia pada masa Perang Dunia I dan II menjadi cerminan bahwa telah terjadi proses konsumsi energi dalam jumlah besar pula. Pada masa tersebut batu bara menjadi sumber energi utama yang menunjang industri militer Eropa, terutama Jerman di wilayah Saahr dan Rurh. Hal tersebut dikarenakan wilayah Eropa Barat dan Inggris dikenal sebagai wilayah yang kaya akan sumber energi batu bara.

Namun sejalan dengan ditemukannya sumber minyak bumi pada dekade 40-an di

wilayah Timur Tengah dan juga di wilayah Texas AS, energi minyak bumi yang dapat diproduksi menjadi beberapa jenis Bahan Bakar Minyak (BBM) kemudian menjadi alternatif pilihan untuk menggerakkan proses industrialisasi baik untuk kebutuhan ekonomi maupun industri militer. Kawasan Timur Tengah kemudian menjadi target ekplorasi dan eksplorasi minyak bumi yang dilakukan sejumlah besar perusahaan minyak dari negara-negara Barat. Sejak saat itu muncul fenomena ketergantungan negara-negara Barat terhadap ketersediaan sumber daya minyak bumi sebagai sumber energi utama yang dibutuhkan dalam upaya menunjang proses industrialisasi dan juga peningkatan kekuatan militer.

Konsumsi energi minyak bumi terus mengalami peningkatan ketika proses industrialisasi semakin mengglobal baik untuk kebutuhan ekonomi maupun industri militer. Di samping negara-negara Eropa dan AS yang dikategorikan sebagai negara industri maju, negara-negara di kawasan Asia Timur seperti China, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan yang dikenal sebagai negara industri baru atau macan Asia pada akhir dekade 20-an juga menjadi negara pengkonsumsi energi minyak dalam jumlah yang cukup besar dalam rangka menunjang kegiatan industri di bidang ekonomi maupun industri militer.

Bahkan China juga melakukan proses modernisasi militer secara besar-besaran ketika dunia memasuki masa pasca Perang Dingin dalam upaya meraih posisi sebagai kekuatan regional utama di kawasan Asia Pasifik. Modernisasi militer tersebut dilaksanakan secara simultan dengan moderni-

sasi ekonomi yang telah terlebih dahulu dilaksanakan sejak China mulai menganut sistem ekonomi terbuka pada masa kepemimpinan Deng Xio Ping mulai tahun 1986.

Lihat Tabel Konsumsi Minyak Bumi oleh Negara Industri Maju dan Negara Major Power di Asia berdasarkan kawasan Tahun 1990-2005 dan Proyeksi 2006 hingga 2020:

PENGAMANAN PASOKAN ENERGI DAN UPAYA MENCARI SUMBER ENERGI BARU

Krisis Energi yang dialami negara-negara industri di dunia, khususnya yang berkaitan dengan energi minyak bumi dapat

diartikan sebagai sebuah kondisi dimana peningkatan konsumsi energi minyak bumi untuk mendukung proses industrialisasi di negara-negara tersebut tidak sebanding dengan cadangan energi minyak bumi yang tersisa. Ini dikarenakan energi minyak bumi merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui (*non-renewable*) sehingga dalam waktu tertentu akan habis, sementara kebutuhan konsumsi energi minyak bumi cenderung semakin meningkat dan tidak dapat dihentikan.

Negara-Negara Industri Maju maupun Industri Baru sebenarnya mulai merasakan adanya penurunan ketersediaan energi minyak bumi sejak dunia memasuki Abad

Tabel 1
Konsumsi Minyak Bumi Dunia berdasarkan Wilayah 1990-2005
dan Proyeksi Tahun 2006-2020
(dalam Juta Barel per hari)

Wilayah dan Negara	Masa Sekarang				Proyeksi		
	1990	1996	2000	2005	2010	2015	2020
Negara Industri Maju	39	42,7	44,9	47,4	50,1	52,3	54,3
1. Amerika Serikat	17	18,3	19,5	19,5	22,7	23,7	24,7
2. Eropa Barat	12,5	13,7	14,4	14,4	15,3	15,6	16,0
Negara Besar Asia							
1. China	2,3	3,5	4,5	5,0	6,4	8,1	8,5
2. Jepang	5,1	5,9	5,6	5,7	6,0	6,3	6,6
3. India	1,2	1,7	1,9	2,6	3,1	3,5	4,1
Total Kebutuhan Dunia	66	71,5	77,1	84,8	93,5	101,8	110,1

Sumber : Michael T. Klare, *Resource Wars : The New Landscape of Global Conflict* (New York : A Metropolitan Owl Book, 2001), hal. 39

Tabel 2
Perkiraan Ketersediaan Cadangan dan Produksi Minyak Bumi Dunia
Negara-Negara Teluk dan Kawasan Penghasil Minyak Lainnya
Tahun 2002 dan 2005

Negara dan Wilayah	Jumlah Cadangan (dalam miliar barel)		Jumlah Produksi (dalam juta barel)		s/dTahun 2005	Presentasi
	s/d Akhir Tahun 2002	Presentasi	s/dTahun 2002	Presentasi		
Iran	89,7	8,6	3,37	4,8	4,9	3,9
Irak	112,5	10,7	2,03	2,7	5,2	4,2
Kuwait	96,5	9,2	1,87	2,5	5,1	4,1
Oman	5,5	0,5	0,90	1,2	t.d.	t.d
Qatar	15,2	1,5	0,76	1,0	0,8	0,6
Saudi Arabia	261,8	25,0	8,68	11,7	23,8	19,1
Uni Emirat Arab	97,6	9,3	2,27	3,1	5,4	4,3
Total Negara Teluk	679	64,8	19,88	26,9	45,2	36,3
Amerika Serikat	30,4	2,9	7,70	10,4	9,4	7,0
Kanada dan Meksiko	19,5	1,9	6,44	8,7	8,9	7,1
Laut Utara	16,3	1,8	6,16	8,3	4,5	3,6
Pecahan Uni Soviet	77,1	7,4	9,35	12,6	15,9	12,8
Afrika	77,4	7,4	7,94	10,7	16,2	13,0
Asia	38,7	3,7	7,99	10,8	7,5	6,0
Amerika Tengah dan Latin	98,6	9,4	6,65	9,0	12,3	5,9
Lain-Lain	10,7	1,0	1,83	2,5	4,6	3,7
Total Simpanan Dunia	1047,7	100,0	73,94	100,0	113,5	100,0

ke-21. Hal ini dikarenakan terjadi peningkatan yang begitu cepat dan signifikan dari kebutuhan konsumsi energi untuk menunjang perkembangan industri baik di bidang ekonomi maupun militer. Selain itu negara-negara tersebut, secara terus menerus juga melakukan proses peningkatan kekuatan militer dan proses modernisasi militer melalui inovasi di bidang teknologi militer guna memenuhi perkembangan strategi keamanan yang disesuaikan dengan perkembangan kondisi keamanan pada masa pasca Perang Dingin.

Di samping itu, instabilitas politik yang terjadi di kawasan Timur Tengah juga berpengaruh pada terjadinya kenaikan harga minyak secara drastis sejak tahun 2006 yang mencapai AS\$6-70 per barel atau 300% dari harga sebelumnya yang hanya berkisar antara AS\$18-20 per barel. Sehingga bagi negara-negara industri maju yang bergantung pada pasokan sumber energi dari Timur Tengah sangat merasakan dampak dari kenaikan harga minyak mentah yang begitu drastis. Terlebih Amerika Serikat yang juga harus mengalami krisis energi akibat dari kehancuran sebagian eksplorasi ladang minyaknya, akibat terjangan Topan Katrina tahun 2005 lalu.

Kekhawatiran negara-negara industri besar yang juga merupakan negara yang memiliki kapabilitas militer besar seperti AS, China, Rusia, Inggris, Perancis dan Jerman memang cukup beralasan apabila merujuk kepada estimasi ketersediaan cadangan energi minyak bumi yang dihadirkan pada tabel berikut ini bila dibandingkan dengan tabel sebelumnya yang menunjukkan

peningkatan kebutuhan konsumsi minyak bumi mereka.

Tulisan ini tidak bermaksud melakukan perhitungan matematis mengenai data pada Tabel 1 dan 2. Namun secara perhitungan rasional yang dapat menjadi dasar utama munculnya kekhawatiran akan terjadi krisis energi pada Abad ke- 21 adalah bahwa sumber energi minyak bumi tidak dapat diperbaharui dan akan habis di waktu tertentu apabila terus-menerus dieksplorasi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi dunia seperti yang tercantum dalam Tabel 1.

Fenomena Krisis energi sendiri sebenarnya tidak semata-mata disebabkan karena kekhawatiran semakin menipisnya cadangan energi minyak bumi di masa mendatang, namun juga kemungkinan terjadinya embargo minyak serta ancaman terhadap jalur pasokan energi tersebut. Pada tahun 1973 negara-negara Barat pernah mengalami krisis energi yang disebabkan keputusan embargo dari negara-negara Arab yang didukung oleh Gerakan Non-Blok sebagai protes atas dukungan negara Barat terhadap Israel dalam Perang Mesir-Israel yang dikenal sebagai Perang Yom Kippur dan juga tekanan agar negara-negara Barat dapat lebih membantu proses pembangunan di negara-negara berkembang.¹

Bentuk embargo adalah dengan menaikkan harga minyak perbarel dan membatasi suplai minyak ke negara-negara Barat.

¹ Michael T. Klare, *Blood and Oil* (London: Penguin Books, 2004), hal. 44.

Sebagai negara yang memposisikan diri dalam kategori negara industri maju AS dan Eropa Barat merasakan dampak yang sangat signifikan terhadap kebijakan negara-negara berkembang tersebut. Terlebih kawasan kaya minyak di Eropa yaitu Laut Utara dan juga wilayah Texas di AS belum secara maksimal dapat menopang kebutuhan energi minyak bumi negara-negara Barat. Dalam kondisi sedemikian rupa maka tidak ada pilihan bagi negara-negara Barat untuk kemudian melakukan dialog dengan negara-negara berkembang yang dikenal sebagai dialog Utara-Selatan.

Namun dalam konteks krisis energi yang menjadi tantangan baru bagi negara-negara industri maju memasuki Abad ke-21, upaya untuk mengantisipasi kondisi tersebut dilakukan dengan jalan mengamankan pasokan energi dan mencari sumber energi minyak bumi baru. Kondisi inilah yang kemudian memunculkan fenomena Keamanan Energi (*Energy Security*). Faktor keamanan energi khususnya untuk mengamankan pasokan minyak bumi dan upaya mencari sumber energi baru kemudian menjadi bagian penting dari strategi keamanan negara-negara besar. Pemerintah AS dibawah kepemimpinan Presiden George W. Bush bahkan secara terbuka telah menyatakan bahwa kebutuhan akan energi terutama minyak bumi kemudian menjadi prioritas politik global AS sejak awal Abad ke-21. Pada bulan Mei 2001 Wakil Presiden Dick Cheney berpidato di depan para pelaku bisnis khususnya bisnis energi minyak bahwa dalam 25 tahun mendatang keamanan pasokan energi menjadi prioritas dari kebijakan perdagangan dan politik luar

negeri AS.² Sementara itu Bill Richardson yang pernah menjabat sebagai Menteri Energi pada masa pemerintahan Presiden AS William J. Clinton pernah mengatakan bahwa kepentingan energi AS sangat bergantung pada ketersediaan minyak mentah dan gas alam yang mencukupi.

Permasalahan kemudian muncul ketika negara-negara industri besar yang juga dikenal sebagai negara yang memiliki kapabilitas militer yang besar pula cenderung menggunakan kekuatan militernya untuk mengamankan pasokan energi termasuk mencari sumber-sumber energi baru. Sudah menjadi rahasia umum bahwa intervensi AS ke Irak tahun 1991 dan 2003 dan juga ke Afghanistan tahun 2001 juga memiliki agenda terselebung (*hidden agenda*) yaitu mengamankan kebutuhan energi minyak bumi. Tindakan AS yang dengan cepat merespons aksi intervensi Irak ke Kuwait Agustus 1990 dengan membentuk pasukan multinasional dengan segera dapat dilihat sebagai upaya untuk mengamankan sumber daya minyak bumi di Kuwait yang menjadi andalan utama pasokan energi ke negara-negara Barat. Walaupun secara tujuan tersebut kemudian dikemas sebagai upaya penegakan hukum internasional melalui sanksi hukum terhadap negara yang melakukan intervensi berdasarkan Bab VII Piagam PBB.

Sementara itu serangan AS ke Afghanistan yang dikenal sebagai *Operation*

² Lutz Kleveman, *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia* (New York: Groove Press, 2003), hal. 92.

Enduring Freedom secara formal memang dilakukan untuk melaksanakan strategi *war on terrorism* pasca tragedi 11 September 2001. Namun di balik serangan tersebut sebenarnya AS juga memiliki agenda untuk menguasai wilayah Afghanistan yang sangat dibutuhkan untuk pembangunan jalur pipa minyak dari Laut Kaspia. Pemerintah AS sebenarnya pernah melakukan negosiasi dengan Pemerintah Afghanistan semasa kekuasaan Pemerintah Taliban melalui Perusahaan Minyak UNOCAL. Namun kehadiran Osama Bin Laden dan peristiwa 11 September 2001 menggagalkan kelanjutan dari negosiasi tersebut.

Sedangkan serangan AS ke Irak pada Maret 2003 yang dikemas dengan konsep Demokrasi dan juga mencegah pengembangan Senjata Pemusnah Massal Irak juga bertujuan untuk menguasai energi minyak bumi di Irak. Pemerintah George W. Bush merasa khawatir bahwa apabila Irak terus menerus dipimpin oleh Saddam Hussein yang sejak Perang Teluk II 1991 menentang kebijakan AS di Teluk Persia, maka akan mengancam keamanan energi AS di kawasan Teluk Persia. Bahkan tekanan politik yang dilakukan Pemerintah Bush terhadap Iran di bawah kepemimpinan Ahmadinedjad dalam kasus pengembangan nuklir Iran dan juga masalah pelanggaran hak asasi manusia dan terhambatnya proses demokratisasi di Myanmar yang dilakukan kelompok Junta Militer, terutama penahanan tokoh Demokrasi Myanmar Aung San Suu Kyi, disinyalir juga mengandung agenda terselubung, yaitu keinginan AS untuk menguasai sumber minyak bumi yang terdapat di kedua wilayah tersebut.

Fenomena di atas menimbulkan keterkaitan antara krisis energi dan keamanan global. Dalam hal ini langkah pengamanan pasokan energi minyak bumi yang dilakukan negara besar dengan menggunakan kekuatan militer sangat berpengaruh pada kondisi keamanan global. Faktor lain yang menunjukkan keterkaitan antara krisis energi dengan keamanan global adalah ketika upaya untuk mengantisipasi krisis energi minyak bumi kemudian dilakukan negara-negara industri besar dengan melakukan pencarian sumber-sumber energi minyak bumi baru. Langkah tersebut pada gilirannya akan menghadirkan bentuk persaingan dan lebih jauh perebutan sumber-sumber energi minyak bumi baru dengan menggunakan kekuatan militer.

Fenomena inilah yang kemudian dikenal melalui Tulisan Michael T. Klare tentang Perang Sumberdaya atau Resource Wars. Klare memprediksi bahwa di masa mendatang perang terbuka akan semakin merujuk pada perebutan sumber daya yang tidak hanya menimbulkan kompetisi namun mengarah kepada konflik dengan menggunakan kekuatan militer. Bahkan Klare sendiri mencatat bahwa fenomena konflik terbuka dengan kekuatan militer dalam upaya mempertahankan atau memperoleh sumber daya sebenarnya telah muncul sejak awal dekade 1980-an dalam bentuk perang antar negara. Beberapa konflik dan perang terbuka yang mencerminkan fenomena tersebut adalah Perang Iran-Irak 1981-1988, Intervensi Irak ke Kuwait Agustus 1990-Januari 1991, Konflik di wilayah Spratly Laut Cina Selatan antara China, Vietnam, Filipina, Malaysia dan

Brunei Darussalam serta konflik Nigeria-Kamerun tahun 1996.

PERMAINAN BARU DI LAUT KASPIA

Situasi yang terjadi di wilayah Laut Kasnia mencerminkan adanya persaingan baru yang dapat mengarah kepada konflik terbuka. Setelah lalut dari pengamatan dan pengaruh dunia internasional selama masa pendudukan Uni Soviet sejak tahun 1924 sampai dengan 1991, maka kawasan Asia Tengah kembali menjadi ajang perluasan kepentingan negara besar baik di bidang ekonomi khususnya pasokan energi maupun politik dan keamanan. Kawasan tersebut pada masa pasca Perang Dingin menjadi penting terutama karena menyimpan kandungan kekayaan minyak mentah dan gas alam yang sangat potensial. Selain itu, kawasan tersebut menjadi salah satu kawasan perluasan dari kepentingan jaringan terorisme internasional Al-Qaeda sebagai dampak dari Perang di Afghanistan baik pada masa melawan Uni Soviet pada dekade 1980-an maupun perang saudara setelah pasukan Uni Soviet ditarik mundur pada tahun 1989 sampai dengan serangan AS ke Afghanistan dalam kerangka *war on terrorism*.

Berkaitan dengan kepentingan kebutuhan memperoleh pasokan energi baru pada dekade 1990-an Pemerintah AS memperkirakan bahwa Laut Kasnia menyimpan lebih kurang 150 miliar barel. Kandungan tersebut dinilai sangat potensial bila dibandingkan dengan kandungan yang ada di AS sebesar 22 miliar barel dan Laut Utara sebesar 17 miliar barel. Karena itu kan-

dungan minyak di kawasan Laut Kasnia diperkirakan dapat menyediakan pasukan 15 kali lebih lama dibandingkan total kandungan yang ada di kawasan Timur Tengah sebagai penghasil minyak mentah terbesar dunia.³

Departemen Energi AS juga memperkirakan bahwa pada tahun 2010 produksi minyak di Laut Kasnia akan mencapai 4 juta barel per hari dan semakin meningkat pada tahun 2020 mencapai 6 juta barel per hari. Sementara diperkirakan pada tahun yang sama produksi minyak dalam negeri AS justru mengalami penurunan dari 9,5 juta barel menjadi 8,7 juta barel per hari sementara di Laut Utara dari 6,3 juta barel per hari menjadi 5,9 juta barel.⁴

Di antara negara Asia Tengah, Kazakhstan merupakan wilayah yang paling besar memiliki kandungan minyak setelah wilayah tersebut memperoleh wilayah Kasnia yaitu sebesar 85 miliar barel sementara Turkmenistan 32 miliar barel. Sementara proses eksplorasi minyak mentah di kedua kawasan tersebut selama masa pendudukan Uni Soviet baru berkisar 1-5 miliar barel. Dengan kekayaan kandungan minyak yang menempati posisi nomor tiga terbesar setelah Saudi Arabia dan kawasan Teluk Persia, maka Laut Kasnia dengan segera menjadi "surga" eksplorasi bagi

³ Ahmed Rashid, *Taliban: The Story of The Afghan Warlords* (London: Pan Book 2001), hal. 144.

⁴ Michael T. Kalre, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (New York: Hanry Holt and Company, 2002), hal. 83.

sejumlah besar Perusahaan Minyak Ternama Dunia seperti Amoco, Chevron, Exxon dan Mobil Oil dari AS kemudian British Petroleum, Royal Dutch/Shell, Elf Aquitaine France, Agip Italy, Stat Oil Norway, Bridas Argentina, Lukoil Rusia, dan China Petroleum Company. Diperkirakan sampai tahun 2010 nilai investasi untuk eksplorasi minyak di laut Kaspia akan mencapai AS\$50 miliar.⁵

Sementara Laut Kaspia juga diperkirakan menyimpan kandungan gas alam sebesar 236-337 trilyun cubic feet yang juga merupakan sumber daya yang potensial bila dibandingkan kandungan gas alam di AS yang berjumlah 300 trilyun cubic feet. Uzbekistan diperkirakan menimpan 110 trilyun cubic feet fas alam dan Kazakhstan 88 trilyun cubic feet sedangkan Uzbekistan juga memiliki kandungan gas alam walaupun tidak memiliki wilayah Laut Kaspia yaitu sebesar 35 trilyun cubic feet.⁶

Namun kekayaan alam yang dimiliki Asia Tengah di wilayah Kaspia juga berdampak pada munculnya kompleksitas keamanan karena adanya persaingan negara-negara besar dalam memperebutkan sumber daya alam tersebut. Persaingan yang kemudian dikenal sebagai *The New Great Game* tersebut terutama di antara Amerika Serikat, RRC, Rusia, Iran, Turki termasuk Argentina dan Perancis. Persaingan terutama di antara AS dan Rusia tercermin dari upaya untuk memasarkan minyak dan gas

alam di Laut Kaspia yang memang merupakan wilayah *land lock* melalui pembangunan jaringan pipa (*pipeline*). Pemerintah Rusia tentunya lebih memilih untuk memasarkan minyak dan gas alam dari Laut Kaspia melalui jaringan pipa menuju ke Pelabuhan Novorossiysk di Laut Hitam. Sebaliknya AS juga menghindari pembangunan jaringan pipa melalui wilayah Rusia dan Iran sehingga memilih jalur alternatif jalur Tbilisi (Georgia)-Baku (Azerbaijan) menuju pelabuhan Ceyhan di Turki (dikenal sebagai jalur TBC).⁷

Wakil Presiden AS Dick Cheney pada pidato di depan Pengusaha Minyak di Washington DC pada tahun 1998 (saat itu Cheney masih menjabat sebagai CEO dari Perusahaan Pemasok Minyak Halliburton) mengatakan bahwa tidak pernah terpikirkan sebelumnya bahwa secara tiba-tiba muncul sebuah wilayah yang sangat strategis dan signifikan dalam upaya pemenuhan kebutuhan pasokan energi yaitu Laut Kaspia.⁸ Kebutuhan akan energi terutama minyak mentah kemudian menjadi prioritas politik global AS di bawah kepemimpinan Presiden George W. Bush sejak awal Abad ke-21. Pada bulan Mei 2001 Dick Cheney kembali berpidato di depan para pelaku bisnis khususnya bisnis energi minyak bahwa dalam 25 tahun mendatang keamanan pasokan energi menjadi prioritas dari kebijakan perdagangan dan politik luar negeri AS. Karena itulah Wilayah Laut Kaspia akhirnya menjadi salah satu sasaran

⁵ Ibid., hal. 86.

⁶ Ahmed Rashid, op.cit.

⁷ Klare, op.cit., hal. 90.

⁸ Lutz Kleveman, op.cit., hal. 90.

pengamanan pasokan energi AS karena diperkirakan pada tahun 2015 Laut Kaspia akan menyumbang 5-8% dari produksi minyak dunia.

Kebutuhan energi khususnya minyak mentah dan gas alam bagi negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan RRC berkaitan erat dengan peningkatan kapabilitas militer yang senantiasa membutuhkan dukungan energi. Demikian pula dengan proses industrialisasi. Oleh karena AS dan RRC dikenal sebagai negara yang sangat giat mengembangkan kekuatan militer pada masa pasca Perang Dingin atas dasar kebutuhan strategi keamanan global mereka. RRC sendiri diperkirakan membutuhkan dukungan pasokan energi pada tahun 2020 sebesar 90 juta barrel per hari. Kondisi tersebut mengalami kenaikan yang cukup drastis dari jumlah yang dibutuhkan RRC saat ini yaitu 73 juta barel per hari.

Sementara ketergantungan terhadap pasokan minyak dari negara-negara OPEC, khususnya Saudi Arabia dan Venezuela, kelihatannya semakin sulit karena adanya masalah domestik. Terutama bagi negara-negara Barat pasca tragedi 11 September 2001 yang menghadapi tantangan munculnya gerakan anti Barat terutama di kawasan Timur Tengah sehingga akan menyulitkan negara-negara tersebut terutama AS untuk mempertahankan eksplorasi minyaknya di Saudi Arabia.

Terbukanya kawasan Asia Tengah setelah Uni Soviet runtuh merupakan kesempatan emas bagi negara-negara besar yang membutuhkan pasokan energi yang

besar untuk mendukung peningkatan kapabilitas militer dan proses industrialisasi untuk memperoleh lahan minyak dan gas alam baru. Termasuk upaya untuk melakukan proses demokratisasi. Karena itulah Bill Richardson yang pernah menjabat sebagai Menteri Energi pada masa pemerintahan Presiden AS William J. Clinton pernah mengatakan bahwa kepentingan energi AS sangat bergantung pada ketersediaan minyak mentah dan gas alam yang mencukupi. Dengan ditemukannya sumber energi baru di kawasan Asia Tengah, maka AS dapat melakukan dua tugas sekaligus yaitu memenuhi kebutuhan energinya dan berupaya membawa Asia Tengah lebih dekat dengan Barat baik secara politik maupun ekonomi dengan melakukan proses demokratisasi dan liberalisasi ekonomi.

Ketegangan politik antar negara yang terlibat dalam *The New Great Game* tersebut seringkali menjadi kendala dalam pembangunan jaringan pipa minyak tersebut. Sebagai contoh, Amerika Serikat dan Iran sama-sama berupaya mempengaruhi Pemerintah Turkmenistan untuk dapat membangun jaringan pipa minyak dengan jalur yang berbeda. Oleh karena hubungan politik AS dan Iran membekukan sejak Revolusi Iran 1979, maka AS melalui Perusahaan minyak Unocal dan ExxonMobil berupaya membangun jaringan pipa minyak melalui wilayah Afghanistan menuju ke Pelabuhan di Pakistan. Sementara dari wilayah Kazakhstan Perusahaan minyak AS bermaksud membangun jaringan pipa minyak melalui Azerbaijan dan Georgia untuk kemudian dibawa ke Pelabuhan Ceyhan di Turki.

Sementara Iran juga berambisi untuk membangun jaringan pipa minyak dari pengeboran minyak lepas pantai Turkmenbashi ke wilayah Iran yang dinamakan proyek Persian Pipeline. Pemerintah AS mencoba menghalangi upaya tersebut, namun pemerintah Turkmenistan tampaknya lebih suka melakukan kerja sama dengan Iran dikarenakan jalur pipa minyak tersebut lebih pendek dan lebih murah sehingga lebih menguntungkan bagi Turkmenistan. Di samping itu Pemerintah Niyazov merupakan satu-satunya pemerintahan Asia Tengah yang menolak kehadiran militer AS. Bahkan secara provokatif Pemerintah Turkmenistan justru menjalin hubungan erat dengan Pemerintah Iran terutama dalam membangun jalur perhubungan darat melalui pembuatan jalur kereta api dari Askhabat ke kota-kota perbatasan di Iran.

Bahkan Niyazov juga pernah mengundang mantan Presiden Iran Khatami ke Turkmenistan yang pidatonya kemudian membuat Pemerintah AS terpaksa menjatuhkan embargo terhadap perusahaan Turkmenistan di AS oleh karena Khatami menganggap kehadiran militer AS dalam rangka *war on terrorism* terhadap Afghanistan dianggap mempermalukan kawasan Asia Tengah. Puncak dari memburuknya hubungan AS dan Turkmenistan adalah ketika Chevron Texaco secara sepihak memutuskan kontrak eksplorasi minyak di Turkmenistan karena beban pajak pemerintah yang dianggap terlalu besar.

Sementara sejak tahun 1997 RRC melalui *Chinese National Petroleum Company* atau Perusahaan Minyak Nasional RRC juga

membeli 60% saham Pemerintah Kazakhstan di pengeboran minyak lepas pantai Aktubinh yang merupakan lahan ketiga terbesar di Kazakhstan. Saham tersebut kemudian dibayar RRC dengan harga pasar. Pemerintah RRC kemudian membeli kembali dua lahan minyak tambahan untuk membangun 1.250 mil jaringan pipa di Laut Kaspia yang akan melalui wilayah Kazakhstan menuju ke Uighur yang merupakan ibukota wilayah Barat Daya Provinsi Xinjiang.

Upaya RRC untuk memperluas kepentingannya dalam memperoleh sumber energi di Laut Kaspia kemudian mengalami kendala karena Pemerintah RRC dinilai sangat birokratis dan kurang fleksibel dalam proses negosiasi. Di samping itu RRC juga harus bersaing dengan dua negara besar yang sejak lama telah memunculkan persaingan di bidang politik maupun keamanan yaitu Rusia dan AS. Namun RRC kemudian mengambil sikap untuk menjalin hubungan kerja sama yang lebih erat dengan Pemerintah Rusia guna mengantisipasi kehadiran AS di kawasan Asia Tengah. Hubungan tersebut juga dibangun berdasarkan kesamaan kepentingan pada Abad ke-21 ini yaitu memerangi terorisme dan separatisme yang mengancam stabilitas domestik maupun kawasan. Pola hubungan baru antara China dan Rusia yang pada masa Perang Dingin sempat mengalami ketegangan sejak terjadinya Sino-Soviet Split tahun 1961, tercermin dari upaya kedua negara bersama dengan negara-negara Asia Tengah membentuk kerja sama keamanan melalui *Shanghai Cooperation* tahun 2001 dan *Collective Security Treaty Organization* pada 2002.

Sikap China dan Rusia yang kemudian menganggap AS sebagai tantangan keamanan baru di kawasan Asia Tengah sebenarnya bersumber dari kebijakan *war on terrorism* yang diterapkan Pemerintah AS pasca 11 September 2001 dengan melakukan serangan ke Afghanistan pada Oktober 2001 dan Irak 2003. Ketidakharmonisan hubungan muncul setelah AS memutuskan untuk menjadikan kawasan Asia Tengah khususnya Uzbekistan, Kazakhstan dan Kyrgyzstan sebagai basis militer dalam upaya mendukung kebijakan counter-terrorism di wilayah Afghanistan, Asia Tengah dan Teluk Persia.

Kehadiran AS di wilayah tetangga terdekat dianggap mengancam kepentingan Rusia dan RRC. Hal ini dikarenakan masing-masing negara juga memiliki kepentingan untuk tetap mempunyai pengaruh politik dan ekonomi di kawasan tersebut. Terutama bagi Rusia yang tetap menginginkan bahwa wilayah Asia Tengah tidak lepas dari pengaruhnya. Karena itulah Rusia kemudian tetap menempatkan pasukannya di wilayah Utara Tajikistan. Sedangkan RRC berusaha menjalin kerja sama keamanan dan politik yang lebih erat dengan negara-negara Asia Tengah melalui *Shanghai Cooperation Organization*. RRC juga segera menandatangani pakta anti teroris serta mendiskusikan kemungkinan membangun pangkalan tentara di wilayah Kyrgyzstan pada tahun 2003.⁹

Sementara Jurubicara Parlemen Rusia Gennady Seleznev mengatakan bahwa

Pemerintah Rusia berkeberatan atas kehadiran pengkalan militer AS secara permanen di Asia Tengah. Penerimaan Asia Tengah terhadap kehadiran kekuatan militer AS dianggap melanggar ketentuan dalam Pakta Keamanan CIS (*Commonwealth of Independent States*). Wakil Menteri Luar Negeri Rusia Victor Kalyuzhny yang juga menjabat sebagai penasehat khusus Pemimpin Rusia Vladimir Putin untuk masalah Kaspia menambahkan bahwa kendala terbesar dalam masalah pengelolaan Laut Kaspia adalah kerakusan dan keserakahannya dari negara-negara yang berminat terhadap sumber daya Kaspia kecuali Rusia. Namun saat ini tidak mudah bagi Rusia untuk mengembangkan angkutan lautnya di Laut Kaspia khususnya sejak kehadiran pasukan AS di Asia Tengah.¹⁰

Pemerintah Rusia sendiri mengatakan bahwa sebenarnya terdapat peluang untuk melakukan kerja sama dalam *counter terrorism* dengan Amerika Serikat sebagai bagian dari *A New Strategic Partnership*. Rusia sendiri menyatakan berkeinginan untuk membangun hubungan yang bersifat *peaceful coexistence* dengan Amerika Serikat di wilayah Asia Tengah termasuk di dalamnya upaya untuk menghancurkan senjata nuklir milik Rusia secara mandiri. Namun Pemerintah Rusia menghendaki AS juga melakukan hal serupa. Namun keinginan Rusia tersebut kelihatannya tidak terlalu ditanggapi AS yang cenderung mengembangkan kebijakan unilateralisme.

⁹ Lutz Kleveman, *op.cit.*, hal. 188.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 190.

Karena itulah Pemimpin Rusia Vladimir Putin kemudian mengadakan kunjungan ke Kyrgyzstan untuk menandatangi Pakta Pertahanan Baru. Termasuk upaya untuk mengembangkan kekuatan militer Kyrgyzstan dengan memberikan bantuan satu skuadron pesawat tempur Su-25 dan Su-27. Langkah tersebut sekaligus mendukung kerja sama Rusia dengan Kazakhstan dan Kyrgyzstan dalam membangun pasukan gerak cepat. Rusia juga kemudian mendirikan pangkalan militer di wilayah Osh Kyrgyzstan yang lokasinya hanya berjarak 35 mil dari pangkalan militer AS di Manas.¹¹

Pemerintah Rusia juga melanjutkan kerja sama keamanan dengan Pemerintah Tajikistan walaupun sebagian besar pasukan Rusia di Tajik sudah ditarik mundur sejak berakhirnya perang sipil dan tercapainya Perjanjian Damai pada tahun 1996. Rusia masih menyisakan Divisi ke-201 yang ditempatkan di perbatasan Tajikistan dan Afghanistan. Presiden Tajikistan sendiri Imamali Rakhmanov sebenarnya adalah sosok yang lebih pro Rusia dibanding AS. Menurut Kolonel Pjotr Pjotrovic bahwa kehadiran pasukan Rusia di Tajikistan adalah untuk kepentingan melindungi wilayah Selatan CIS dari ancaman gerakan terorisme di Afghanistan, perdagangan senjata gelap dan penyelundupan obat-obatan terlarang yang memiliki hubungan

yang signifikan dengan berkembangnya kelompok mafia Rusia yang mengancam keamanan domestik Rusia.

Di samping itu Rusia juga memiliki kepentingan yang signifikan di kawasan Asia Tengah yaitu untuk melindungi etnis Rusia yang memang masih dominan di kawasan Asia Tengah. Karena itulah Rusia tetap berupaya menjalin kerja sama yang berkesinambungan dengan negara-negara Asia Tengah baik secara bilateral maupun melalui pembentukan organisasi regional. Rusia tentunya tetap ingin memiliki pengaruh di wilayah Asia Tengah oleh karena Asia Tengah merupakan kawasan tetangga terdekat yang juga dapat dijadikan sebagai wilayah penyangga.

Pemerintah Rusia sebenarnya telah berusaha mengikat negara-negara Asia Tengah melalui pendirian *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) pada tahun 2002 yang merupakan pengembangan dari *Commonwealth of Independent State* (CIS). Di dalam CSTO sendiri muncul kesepakatan untuk mendirikan *Collective Rapid Deployment Force* dengan pusat di Bishkek Kyrgyzstan dan *Permanent Regional Antiterrorist Structure* (RATs) di Tashkent -Uzbekistan.¹²

Sementara itu Pemerintah AS sejak masa pemerintahan mantan Presiden William J.

¹¹ Kimberly Marten, "Central Asia: Military Modernization and The Great Game", dalam Ashley J. Tellis and Michael Wills, *Strategic Asia 2005-2006, Military Modernization in an era of Uncertainty* (Seattle

and Washington DC: The National Bureau of Asian Research, 2005), hal. 216.

¹² Ibid., hal. 218.

Clinton telah memberikan prioritas yang utama bagi hubungan diplomatik dengan negara-negara Asia Tengah. Hal ini dikarenakan Pemerintah AS memiliki agenda khusus untuk terus mendorong terjadinya transformasi sistem politik domestik negara-negara Asia Tengah kearah demokrasi dan penerapan ekonomi pasar. Di samping itu Pemerintah AS juga menyadari tantangan yang dihadapi negara-negara Asia Tengah terutama dalam era transformasi yang berkaitan dengan keamanan domestik termasuk ancaman dari perluasan jaringan terorisme internasional terutama setelah Afghanistan sebagai tetangga terdekat dikuasai oleh Pemerintah Muslim Radikal Taliban sejak tahun 1998.

Oleh karena itu Pemerintah Clinton juga mengembangkan program bantuan IMET (bantuan pelatihan dan pendidikan militer) kepada militer di negara Asia tengah khususnya Kazakhstan, Kyrgyzstan dan Uzbekistan termasuk bantuan peralatan militer dengan Total dana sepanjang tahun 1998-2000 mencapai AS\$ 1,06 miliar. Dana tersebut belum termasuk AS\$ 175 juta untuk bantuan keamanan regional dan transfer senjata. Pemerintah AS juga memulai program latihan perang bersama dengan militer Kazakhstan yang dikenai dengan nama CENTRAZBAT di samping memberikan bantuan khusus kapal patroli cepat bagi negara tersebut untuk mengamankan wilayah pantai Laut Kaspia.¹³ Bahkan sejak tahun 1997 mantan menteri pertahanan AS William S. Cohen bersama dengan Presiden

Kazakhstan Nursultan Nazarbayev sepakat untuk menandatangani Perjanjian Kerja Sama Pertahanan.

Sejak awal tahun 2000 Pemerintah AS juga telah memberikan bantuan sebesar AS\$ 500 juta melalui Pentagon kepada Uzbekistan dalam upaya mendukung upaya Pemerintahan Islam Karimov untuk merangi kelompok Muslim Militan IMU yang disinyalir telah berafiliasi dengan Al-Qaeda. Bantuan tersebut sebagai bagian dari Strategi CENTCOM dimana sejak peristiwa 11 September 2001, Pemerintah AS mulai menempatkan kawasan Asia Tengah dan Afghanistan dalam lingkaran konsentriknya dan membangun CENTCOM sebagai Pusat Pengendali strategi keamanan AS untuk wilayah Timur Tengah, Teluk Persia dan Asia Tengah. Pemerintah Uzbekistan juga mengijinkan militer AS untuk membangun pangkalan di wilayah Khanabad sejak tahun 2001 sebagai salah satu pangkalan pendukung *Operation Enduring Freedom* AS ke Afghanistan pada Oktober 2001 dan rencananya akan terus diperpanjang setelah masa kontrak berakhir 2005.¹⁴

Kehadiran pangkalan militer AS di Uzbekistan dan Kyrgyzstan sebenarnya merupakan bentuk pelanggaran dari kesepakatan kedua negara dalam *Shanghai Cooperation Organization*. Dalam kesepakatan yang dibuat pada tahun 2002 tersebut dikatakan bahwa setelah Perang AS-Afghanistan selesai pada akhir Oktober 2001, maka negara-negara yang tergabung dalam

¹³ Klare, *op.cit.*, hal. 45.

¹⁴ Marten, *op.cit.*, hal. 213.

SCO (Rusia, RRC dan lima negara Asia Tengah) sepakat bahwa Pemerintah AS harus menarik seluruh pasukannya dari Asia Tengah. Walaupun Pemerintah AS berhasil membangun pangkalan militer di Uzbekistan namun sebenarnya Pemerintahan Islam Karimov masih akan mempertimbangkan perpanjangan kontrak pangkalan pada akhir tahun 2005. Hal ini dikarenakan Presiden Uzbekistan tersebut merasa keberatan dengan sikap Pemerintah AS yang akan mengadakan investigasi terhadap masalah pelanggaran Hak Asasi sehubungan dengan terjadinya tindak kekerasan pemerintah Uzbekistan terhadap demonstran di wilayah Andijan Fergana Valley yang dikenal sebagai pusat gerakan muslim radikal.

Sementara itu dalam kaitannya dengan bantuan AS terhadap rehabilitasi lapangan terbang Manas di Kyrgyzstan telah membulkan masalah korupsi dan kolusi karena kontraktornya ternyata adalah anak dan menantu dari mantan Presiden Kyrgyzstan Askar Akayev, sebelum digulingkan pada tahun 2005. Bahkan disinyalir pula bahwa bantuan militer AS melalui Program *International Military Education and Training* (IMET) pada tahun 1997 juga lebih banyak dipakai untuk kepentingan pribadi pengamanan Presiden Akayev.¹⁵

PELAJARAN BAGI ASIA TENGGARA

Kecenderungan negara-negara besar menggunakan kekuatan militer untuk

mengamankan pasokan energi, khususnya di wilayah Laut Kaspia, memiliki potensi untuk menciptakan konflik terbuka yang dapat mengancam kestabilan di wilayah tersebut. Fenomena tersebut tentunya dapat mempengaruhi pola persaingan untuk mengamankan pasokan energi, khususnya minyak bumi dan gas alam di wilayah regional lain yang juga menyimpan kandungan sumber energi yang potensial. Di wilayah Asia Tenggara, misalnya, konflik yang pernah terjadi antara Indonesia dan Malaysia di wilayah perbatasan Ambalat pada tahun 2004 juga disebabkan adanya perebutan sumber daya energi di kawasan tersebut. Terlebih ketika pemerintah Malaysia berinisiatif untuk mengundang Perusahaan Minyak Inggris Shell Company untuk melakukan eksplorasi yang dianggap oleh Pemerintah Indonesia sebagai wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Untungnya penggelaran kapal perang yang di wilayah tersebut, baik oleh pemerintah Malaysia maupun Indonesia tidak berlanjut kepada konflik terbuka. Namun bukan tidak mungkin di waktu mendatang persoalan Ambalat akan kembali muncul berkaitan dengan terjadinya peningkatan kebutuhan energi antara pihak Malaysia dan Indonesia, terutama Malaysia yang tengah giat melakukan proses industrialisasi dan peningkatan kekuatan militer.

Permasalahan lain yang pernah terjadi di wilayah Asia Tenggara adalah perebutan wilayah Spratly terutama dengan kebijakan sepihak dari pihak pemerintah China yang

¹⁵ Ibid., hal. 216.

memasukkan seluruh wilayah Laut Cina Selatan ke dalam wilayah kedaulatan China berdasarkan peta yang dikeluarkan pemerintah China pada tahun 1992. Padahal terdapat empat negara Asia Tenggara yaitu Filipina, Brunei Darussalam, Malaysia dan Filipina, termasuk juga Taiwan yang mengklaim kepemilikan pulau-pulau di wilayah Spratly sebagai bagian dari wilayah kedaulatan mereka. Disinyalir bahwa konflik Laut Cina Selatan sejak tahun 1988 (Masalah Mischief Reef antara China dan Filipina) sampai dengan klaim terbuka negara-negara Asia Tenggara pemilik beberapa pulau di wilayah Spratly dan Taiwan pada tahun 1995, juga dipengaruhi oleh adanya sumber daya minyak di wilayah tersebut. Konflik tersebut pada akhirnya dapat diredam melalui penyelenggaraan serangkaian workshop atas prakarsa Indonesia dengan salah satu hasilnya adalah pengelolaan sumber daya alam secara bersama di wilayah Spratly.

Namun dengan semakin meningkatnya kebutuhan, khususnya China dalam memperoleh pasokan energi untuk mendukung kegiatan industrialisasi dan peningkatan kapabilitas militer bukan tidak mungkin dalam beberapa tahun ke depan, klaim China terhadap seluruh wilayah Laut Cina Selatan akan kembali mengemuka. Karena itulah peran dari ASEAN Regional Forum (ARF) perlu lebih ditingkatkan dalam upaya mempertahankan prinsip *confidence building measure* bahkan peningkatan ke tahap *preventive diplomacy* perlu segera direalisasikan.

Permasalahan Myanmar ternyata juga memiliki hubungan dengan masalah perburuan energi. Tekanan negara-negara Barat

khususnya Amerika Serikat yang memakai isu demokratisasi dan hak asasi manusia, diduga juga berkaitan dengan upaya untuk memperoleh sumber energi baru di wilayah Myanmar yang selama ini lebih dikuasai China karena adanya kedekatan hubungan bilateral di antara pemerintah Junta Militer Myanmar dan pemerintah China. Wilayah Myanmar ternyata menyimpan kandungan energi minyak dan gas alam yang cukup potensial yang banyak dimanfaatkan oleh China melalui perdagangan bilateral. Karena itu pemerintah Junta Militer Myanmar tampaknya akan tetap mempertahankan kekuasaannya dalam upaya melindungi sumber energi dari penguasaan Amerika Serikat.

Apabila negara-negara di kawasan Asia Tenggara tidak segera mengantisipasi kemungkinan terjadinya konflik terbuka, terutama dengan adanya keterlibatan negara besar seperti AS dan China, maka di masa mendatang wilayah Asia Tenggara berpotensi menjadi ajang persaingan kekuatan militer negara-negara besar dalam upaya mengamankan pasokan energi. Termasuk juga upaya Amerika Serikat untuk melakukan penggelaran kekuatan militer di wilayah Selat Malaka yang dikemas dalam program *Proliferation Security Initiative* (PSI). Walaupun secara formal program PSI adalah dalam kerangka kebijakan *counter-terrorism*, namun target perlindungan utama adalah transpor energi minyak dari Timur Tengah ke Asia Timur yang melewati Selat Malaka. Kekhawatiran AS dan juga Jepang adalah apabila jalur Selat Malaka terganggu, maka negara-negara Asia Timur akan mengalami ancaman krisis energi yang berkepanjangan.

PENUTUP

Krisis energi yang muncul pada Abad ke-21 merupakan dampak dari peningkatan konsumsi energi minyak bumi secara besar-besaran yang dihadapkan pada kenyataan bahwa sumber energi minyak bumi adalah sumber daya alam yang sifatnya tidak dapat diperbarui (*non-renewable*) atau akan habis apabila terus menerus dieksplorasi pada waktu tertentu. Permasalahan ini tentunya menimbulkan tantangan besar bagi negara-negara besar yang cenderung tidak dapat menghentikan proses industrialisasi termasuk upaya untuk meningkatkan kapabilitas militer secara terus-menerus untuk menunjang kebutuhan pertahanan dan keamanan maupun mempertahankan dan meningkatkan pengaruh dalam konstelasi politik internasional.

Upaya untuk mengantisipasi krisis energi agar poses industrialisasi yang menunjang perekonomian negara — dan juga peningkatan kapabilitas militer dalam kerangka pelaksanaan strategi keamanan nasional maupun internasional — kemudian dilakukan dengan mengerahkan kekuatan militer untuk mengamankan pasokan energi khususnya minyak bumi dan mencari sumber-sumber energi baru. Penggerahan kekuatan militer inilah yang kemudian menimbulkan keterkaitan antara masalah krisis energi dengan keamanan global. Terlebih ketika upaya untuk menemukan sumber-sumber baru energi minyak bumi dilakukan dalam bentuk persaingan atau kompetisi dengan menggunakan kekuatan militer, maka di satu titik akan menciptakan konflik terbuka.

Gejala tersebut telah tercermin di kawasan Kaspia, di mana di masa mendatang kawasan tersebut akan menjadi *The New Great Game* di antara tiga negara yang memang sangat bergantung pada pasokan energi dalam jumlah besar yaitu AS, Rusia dan China. Kondisi konflik di kawasan Kaspia pada gilirannya akan berpengaruh pada kondisi keamanan global di masa mendatang yang akan lebih diwarnai dengan perang memperebutkan sumber-sumber energi baru. Kebijakan AS untuk menggunakan kekuatan militer dalam mengamankan pasokan energi juga akan membawa dampak yang cukup luas terhadap situasi keamanan global pada Abad ke-21.

Kecenderungan penggunaan kekuatan militer untuk mengamankan pasokan energi apabila tidak diantisipasi melalui langkah-langkah *cooperative security* secara multilateral melalui dialog keamanan kawasan, dikhawatirkan dapat menimbulkan ancaman yang lebih besar terhadap kompleksitas keamanan kawasan, terutama di kawasan Asia Tenggara, yang juga rawan akan terjadinya potensi konflik terbuka, baik antar negara anggota ASEAN sendiri, maupun keterlibatan negara-negara besar di kawasan tersebut khususnya AS dan China. Karena itu peran ASEAN Regional Forum (ARF) perlu ditingkatkan sampai pada tahap resolusi konflik dengan cara-cara damai sebagai langkah ketiga dari target yang akan dicapai dalam dialog multilateral tersebut, sehingga melalui ARF persoalan-persoalan yang mengarah pada kemungkinan munculnya konflik terbuka dengan menggunakan kekuatan militer dalam upaya

memperoleh atau mengamankan suplai energi, khususnya minyak dan gas alam segera dapat diantisipasi.

KEPUSTAKAAN

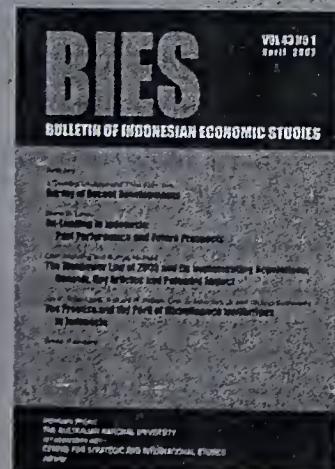
Kleveman, Lutz. 2003. *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia*, New York: Grove Press.

Klare, Michael T. 2002. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. (New York: Henry Holt and Company).

Klare, Michael T. 2004. *Blood and Oil*, London: Penguin Books.

Rashid, Ahmed. 2001. *Taliban: The Story of The Afghan Warlords*, London: Pan Book.

Marten, Kimberly. 2005. "Central Asia: Military Modernization and the Great Game", Ashley J. Tellis and Michael Wills, *Strategic Asia 2005-2006, Military Modernization in an Era of Uncertainty*. Seattle and Washington DC: The National Bureau of Asian Research.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University

The journal fills a significant void by providing a well-respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to

be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership with in academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160

Dampak Tingginya Harga Minyak Terhadap Ekonomi Global*

A.J. Surjadi

Tingginya harga minyak telah mengakibatkan penurunan kinerja ekonomi negara-negara pengimpor minyak maupun kinerja ekonomi global secara keseluruhan. Pengalihan pendapatan dari pengimpor minyak ke pengekspor minyak tidak simetris karena daya serapnya yang berbeda. Kenaikan harga minyak yang berlanjut juga akan menghambat pemulihian ekonomi global. Negara-negara pengimpor dengan konsumsi minyak yang tinggi akan mengalami kesulitan yang lebih besar dibandingkan negara-negara yang lebih efisien menggunakan minyaknya. Latar belakang kenaikan harga minyak akhir-akhir ini berbeda dengan kejutan kenaikan harga minyak sebelumnya, di mana pada saat itu ekonomi sedang meningkat, bahkan sedang terlalu panas (overheated). Kenaikan harga-harga pada saat itu berlangsung ketika terjadi kebangkitan ekonomi dan kelebihan kapasitas dan penurunan inflasi. Sementara perusahaan tidak dapat menggeser biaya energi yang tinggi ke harga barang dan jasa yang lebih tinggi karena adanya persaingan yang ketat.

PENDAHULUAN

KENAIKAN harga minyak sudah terjadi sejak 1999 dan bahkan sejak 2003 telah mencapai lebih dari AS\$25/barrel¹ dan terus meningkat hingga mendekati AS\$80/barrel. Para ahli berpendapat bahwa kenaikan harga tersebut disebabkan oleh ketatnya cadangan prasarana pengadaan minyak: kapasitas produksi, pengangkutan dan terutama kapasitas kilang². Di samping kenaikan

maupun penurunan³ harga, akumulasi berbagai faktor geopolitik maupun teknik⁴ juga mengakibatkan terjadinya peningkatan permintaan akan minyak. Pertumbuhan permintaan akan minyak di negara maju berjalan lambat, sekalipun pertumbuhan ekonomi tetap berlangsung. Perlu dicatat bahwa pertumbuhan penduduk yang terutama menyebabkan naiknya permintaan akan energi, khususnya minyak. Penduduk di negara maju hampir tidak bertambah. Permintaan minyak yang naik tajam justru berasal dari Asia, khususnya China dan India.

* Tulisan ini disampaikan pada Seminar Setengah Hari tentang "Antisipasi Dampak Negatif Tingginya Harga Minyak Dunia terhadap Stabilitas Perekonomian Nasional", di Departemen Keuangan, 30 Agustus 2006.

¹ "Oil Price History and Analysis", WTRG Economics.

² Hargreaves, "Pumping the Fear Factor out of Oil", CNNMoney.com, August 21, 2006..

³ Yergin, "Crisis in the Pipeline", The Wall Street Journal, August 10 2006.

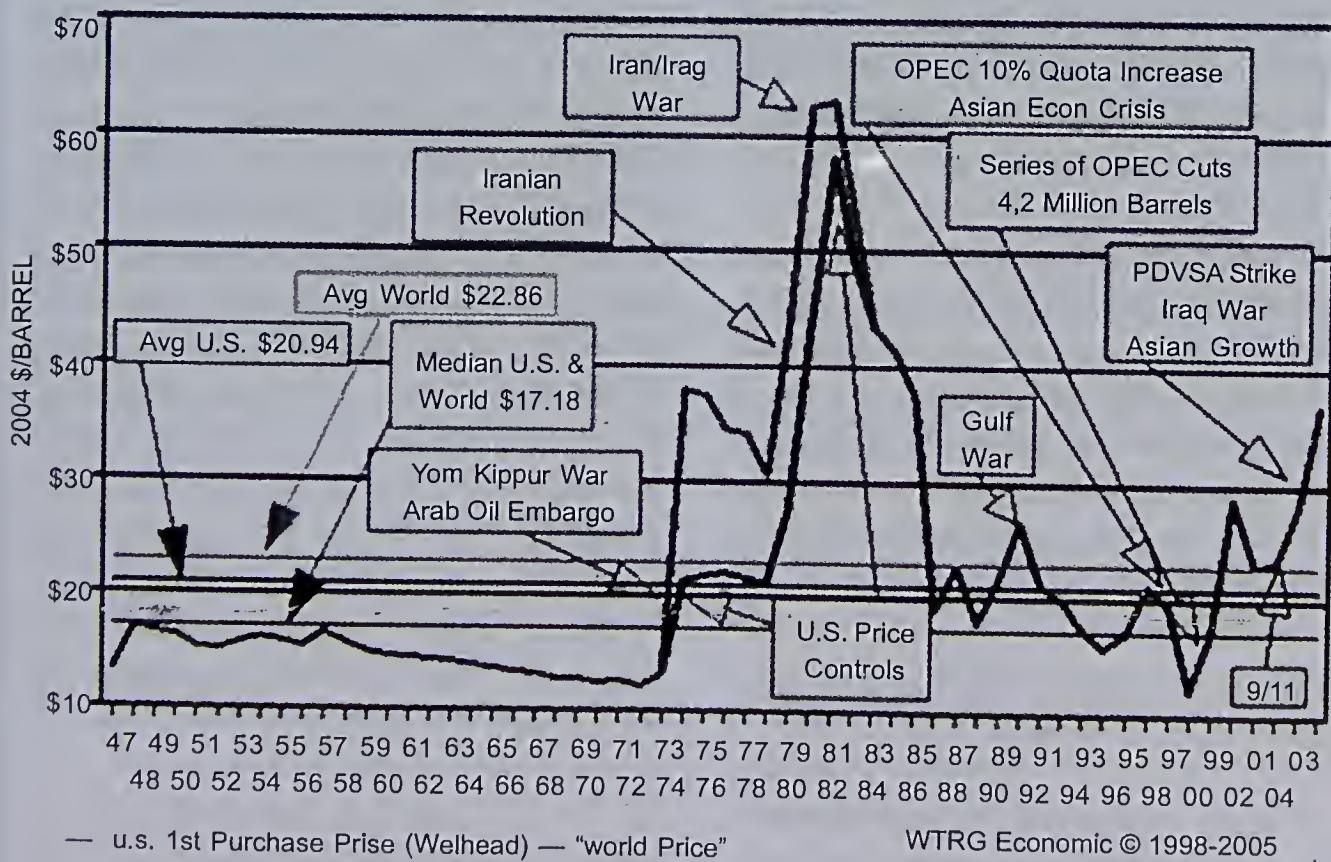
⁴ Hargreaves, op.cit.

OPEC baru-baru ini telah merevisi perkiraan permintaan minyak dunia, yang berakibat pada tertekannya harga. Penurunan permintaan ini disebabkan konsumsi minyak yang turun di negara industri karena melambatnya pertumbuhan ekonomi global⁵. Melambatnya ekonomi global ini disebabkan oleh melambungnya harga minyak, yang pernah melampaui AS\$75/barrel. Kenaikan harga minyak ini mendorong pencarian sumber minyak baru (eksplorasi) yang pada gilirannya akan meningkatkan produksi serta membawa keuntungan bagi berbagai perusahaan minyak. Gambar 1 menunjukkan per-

kembangan harga minyak dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.

Seperti telah disebutkan, harga minyak yang tinggi ini terjadi karena adanya kekhawatiran akan gangguan penyediaan minyak bukan karena menipisnya sumber daya minyak, sehingga untuk itu harus dibayar suatu premi keamanan. Gangguan ini meningkat akibat semakin tingginya permintaan. Sehingga kapasitas cadangan produksi akan semakin menipis, diperkirakan tinggal 1,5 juta barrel per hari⁶. Cadangan ini sebagian besar berada di Saudi Arabia dan berupa minyak mentah yang sulit dikik-

Gb. 1 Perkembangan Harga Minyak (US\$ 2004)



⁵ Gismatullin, "Oil falls to Lowest since June as US Growth, Fuel demand Slow", Bloomberg.com, August 17, 2006.

⁶ Hargreaves, op.cit.

lang. Pada saat ini 46 rig digunakan untuk mencari minyak yang pada tahun 2009 diharapkan dapat menaikkan cadangan sebesar 2 juta barrel/hari. Dengan dibangunnya kilang-kilang baru, diharapkan pula akan mendorong terjadinya penurunan harga minyak hingga mencapai AS\$50/barrel⁷.

Beberapa negara Timur Tengah sebenarnya dapat meningkatkan kapasitas produksinya, tetapi kenyataannya mereka tidak mempunyai cukup sumber daya untuk pengembangan tersebut⁸. Dalam 3 dekade yang akan datang, investasi modal di Afrika dan Timur Tengah akan membutuhkan biaya sekitar AS\$45 miliar setahun. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah harga minyak ini akan bertahan tinggi, sehingga akan menyebabkan resesi, yang selanjutnya akan menurunkan permintaan dan memaksa harga minyak turun kembali.

Tulisan ini akan membahas berbagai dampak tingginya harga minyak pada perekonomian global maupun nasional, berdasarkan berbagai analisis yang dapat diperoleh. Beberapa pemikiran antisipatif disertakan meskipun masih memerlukan penelitian lebih lanjut untuk dapat dioperasionalkan.

DAMPAK HARGA MINYAK PADA EKONOMI GLOBAL

Akibat terjadinya "krisis minyak", berbagai penelitian telah dilakukan me-

ngenai kaitan antara harga minyak dengan perekonomian, pada tataran teori maupun empiris. Beberapa aspek yang menjadi perhatian utama adalah (a) faktor-faktor apa saja yang terkena dampak dan bagaimana mekanisme dampak tersebut tersalurkan ke dalam perekonomian; (b) bagaimana penyesuaian-penyesuaian yang telah dan akan terjadi, termasuk pendaur-ulangan pendapatan tambahan dari minyak dan dampaknya pada pasar finansial; dan (c) respons kebijakan pada kejutan harga minyak tersebut, serta pengaruhnya pada tabungan regional dan penanaman modal.

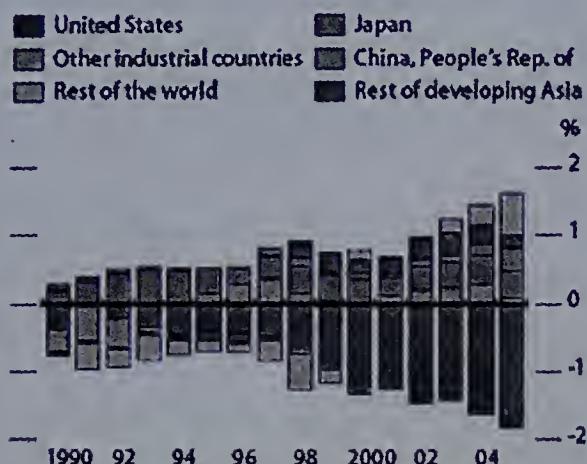
Dalam laporan tahunan IMF belum lama ini⁹ dinyatakan bahwa perkembangan perekonomian dunia pada tahun 2005 diwarnai oleh ketidak-seimbangan eksternal global, termasuk defisit neraca berjalan Amerika Serikat (AS), dan kenaikan harga minyak yang tajam sejak tahun 2003. Ketidak-seimbangan eksternal ini telah terjadi sebelum lonjakan harga minyak akhir-akhir ini. Defisit neraca berjalan yang besar di AS diimbangi oleh surplus di negara-negara maju lainnya, di negara-negara berkembang Asia, serta negara-negara pengekspor minyak. Gambar 2 menunjukkan ketidak-seimbangan neraca berjalan global tersebut. Pergeseran-pangsa defisit telah terjadi sejak tahun 2000 dengan defisit yang sepenuhnya ditanggung AS.

Kenaikan harga minyak yang tajam sejak tahun 2003 (lihat Gambar 3 bagian atas) disebabkan oleh kenaikan permintaan

⁷ Hargreaves, op.cit.

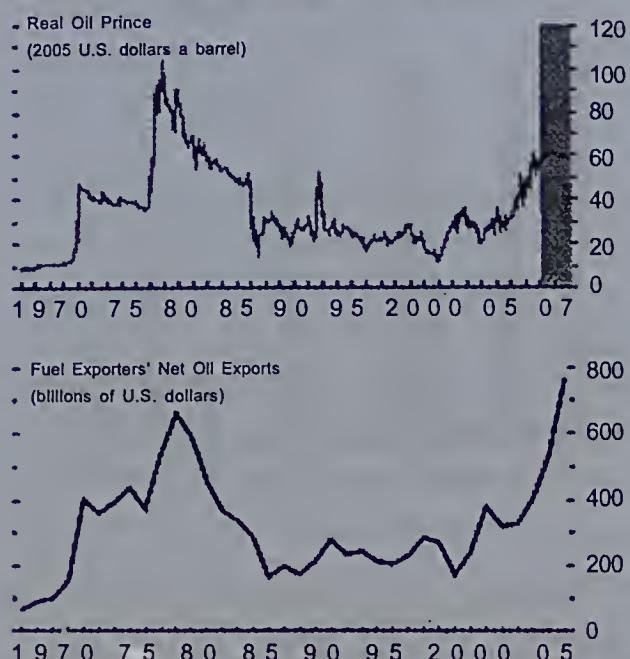
⁸ Bozon, Narayanswamy, Tuli, "Securing Asia's Energy Future", *The McKinsey Quarterly*, April 2005.

⁹ IMF, *World Economic Outlook*, April 2006.

Gb. 2 Keseimbangan Neraca Berjalan Dunia

Notes: A positive figure represents surplus, a negative figure deficit. Due to statistical discrepancies, global surpluses and deficits together do not sum to zero.

Source: International Monetary Fund, *World Economic Outlook database*, April 2006.

Gb. 3 Kenaikan Harga Riil Minyak dan Ekspor Minyak

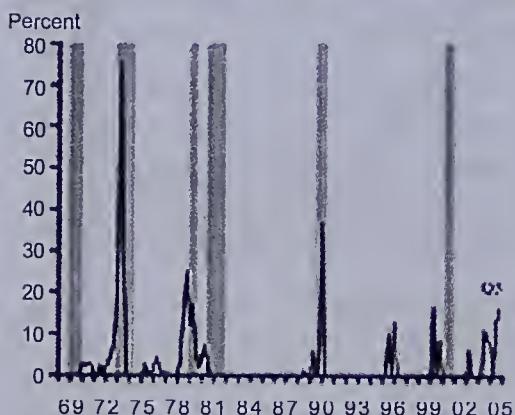
minyak di dunia maupun adanya gangguan suplai minyak dan BBM. Jika ketidakseimbangan permintaan dan penawaran minyak tersebut terjadi karena naiknya permintaan, dan bukan karena penawaran, maka sebenarnya tidak perlu dirisaukan. Gangguan pasokan minyak tersebut tidak dapat segera ditanggulangi karena terbatasnya kelebihan kapasitas serta cadangan, sehingga ikut berperan menaikkan harga. Dampak ikutan dari kenaikan harga minyak tersebut adalah kenaikan pendapatan di negara-negara pengekspor minyak, yang pada saat ini terdiri atas 28 negara (negara yang pangsa ekspor minyaknya lebih dari 40% ekspor totalnya). Nilai ekspor minyak negara-negara tersebut telah berlipat lebih dari dua, dan pada tahun 2005 telah mencapai AS\$800 miliar dan melampaui puncaknya yang tercapai pada tahun 1980 (Gambar 3). Ekspor ini diimbangi oleh impor minyak negara-negara lain, seperti China (4% PDB selama 4 tahun), Amerika

Serikat (lebih dari 1% PDB dalam kurun waktu yang sama), negara-negara maju, serta negara-negara berkembang lainnya. Pada tingkat global krisis minyak sekarang ini masih lebih kecil dibandingkan tahun 1970-an, diukur terhadap PDB global, arus modal swasta maupun terhadap besarnya pasar finansial.

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam analisis maupun kesimpulan diperlukan penjelasan mengenai makna "kejutan minyak" (*oil shock*) dan "resesi global". Yang dimaksud dengan "Kejutan minyak" adalah kenaikan harga minyak yang lebih tinggi dari harga minyak yang berlaku selama 3 tahun sebelumnya¹⁰. Gambar 4 menunjukkan "kejutan minyak" di AS.

¹⁰ Berbagai tulisan membahas pemaknaan "Kejutan Minyak" atau *Oil Shock* ini a.l. Hamilton, *What is an Oil Shock*, NBER Working Paper, Juni 2000,

Gb. 4 Kejutan Harga Minyak dan Resesi

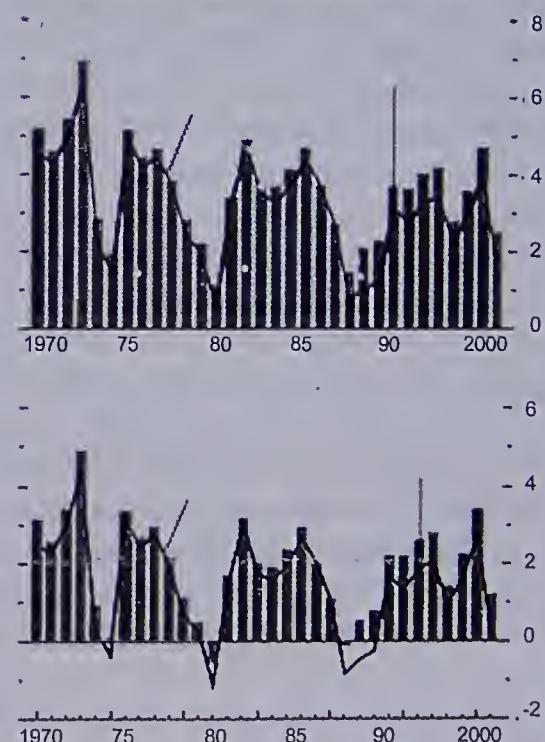


Menurut teori ekonomi, "resesi" di-definisikan sebagai pertumbuhan PDB yang negatif dalam 2 kuartal berturut-turut. Tetapi pengertian ini tidak dapat digunakan dalam konteks global, *pertama* karena data PDB riil kuartalan tidak lengkap serta metodologi yang digunakan kerap berbeda sehingga sukar dibuat agregasinya. *Kedua*, karena pertumbuhan global tidak dapat diukur dengan tepat, tetapi boleh jadi pertumbuhan kuartalan tidak menjadi negatif sesering dalam suatu negara¹¹. Pertumbuhan PDB dunia tahunan ternyata memang tidak pernah negatif sejak tahun 1970 (lihat Gambar 5).

Jarangnya pertumbuhan negatif ini karena *output* dunia berasal dari negara-negara yang tersebar, sehingga penurunan *output*nya tidak selalu terjadi pada kurun

waktu yang sama. Data menunjukkan terjadinya perlambatan pertumbuhan seperti pada tahun 70 dan 80-an, tetapi pertumbuhan mantap terjadi di China. Sekalipun pertumbuhan *output* global jarang negatif, tetap diperlukan pemahaman berbagai perlambatan yang dikenal sebagai "resesi global". Untuk analisis dalam tulisan ini, "resesi" didefinisikan sebagai pertumbuhan PDB per kapita (atas dasar PPP¹²) yang negatif selama setahun atau lebih secara berturut-turut. "Ekspansi" adalah bila pertumbuhannya positif. Pengertian yang lebih tajam ini digunakan dalam menguraikan apa yang terjadi dalam perekon-

Gb. 5 Mengukur Kegiatan Global



Sumber: IMF, *World Economic Outlook* 2002.

Hamilton and Herrera, *Oil Shocks and Aggregate Macroeconomic Behavior: the Role of Monetary Policy*, Discussion Paper, UoC San Diego, July 2001, dan Hamilton, "Oil and the Macroeconomy", *Palgrave Dictionary of Economics*, August 2005.

¹¹ IMF, *World Economic Outlook* 2002.

¹² PPP (*Purchasing Power Parity*) atau Paritas Daya Beli menyamakan daya beli berbagai mata uang di

nomian akibat kenaikan harga minyak baru-baru ini.

Dampak kenaikan harga minyak telah dikaji secara kuantitatif oleh *International Energy Agency* (IEA)¹³ ¹⁴ dengan cara menggunakan tiga model, masing-masing model OECD *Interlink* (yang digunakan untuk menghasilkan proyeksi *OECD Economic Outlook*), model IMF *Multimodel* (yang digunakan untuk menghasilkan *World Economic Outlook*), dan model IEA sendiri *World Energy Model* (yang digunakan untuk menghasilkan *World Energy Outlook*) — untuk membuat simulasi dampak kenaikan harga minyak di berbagai wilayah di dunia. Kasus yang dipelajari adalah kenaikan harga minyak pada tahun 1999 dari AS\$25/barel menjadi AS\$35/barel, yang telah menyebabkan merosotnya perekonomian global pada tahun 2000-2001. Peningkatan harga ini telah menyebabkan tingkat pengangguran tetap tetap tinggi serta menimbulkan masalah defisit anggaran di banyak negara

negara asalnya untuk barang dan jasa tertentu. Penyamaan nilai tukar ini digunakan untuk memberikan gambaran yang lebih baik dari perbandingan PDB atas dasar nilai tukar pasar.

¹³ International Energy Agency(IEA), "Analysis of the impact of high Oil prices on the Global Economy", Review Paper OECD Economics Department, May 2004.

¹⁴ OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) organisasi antar pemerintah didirikan pada tahun 1961. Anggotanya terdiri dari 30 negara, hampir semua negara industri Eropa Barat seperti Kanada, AS, Australia, Selandia Baru, Meksiko, Republik Ceko dan Slowakia, Jepang, Turki dan Korea Selatan adalah anggotanya. IEA didirikan oleh OECD untuk mendorong kerja sama di bidang energi.

anggota OECD. Dampak lebih buruk dialami oleh berbagai negara yang perekonomiannya lebih tergantung pada impor minyak serta lebih padat energi.

IMF secara berkala melakukan penelitian berdasarkan perkembangan perekonomian global yang hasilnya diterbitkan setahun 2 kali dalam *World Economic Outlook*. Di samping itu, OECD juga menerbitkan laporan berkala 2 kali setahun dalam *Economic Outlook* yang membahasi perkembangan perekonomian, khususnya di negara-negara anggotanya, termasuk mengenai dampak kenaikan harga minyak. Di samping itu, ADB juga secara berkala menerbitkan *Asia Development Outlook*, yang setiap 6 bulan diperbarui (*up date*).

DAMPAK KENAIKAN HARGA MINYAK

Kenaikan harga minyak menimbulkan berbagai dampak dalam kinerja ekonomi, akibat beberapa faktor. Pertama, dampak akibat *terms of trade*¹⁵. Kenaikan harga minyak mengakibatkan pengalihan pendapatan dari negara pengimpor minyak ke negara pengekspor minyak melalui pergeseran *terms of trade*. Besarnya dampak langsung yang diakibatkannya, ditentukan oleh: (1) pangsa biaya minyak dalam pendapatan nasional, (2) tingkat ketergantungan pada minyak impor, dan (3) kemampuan pemakai akhir

¹⁵ *Terms of trade* adalah hubungan antara harga barang ekspor dan harga barang impor. Hubungan tersebut dinyatakan sebagai rasio index harga ekspor dengan indeks harga impor.

untuk mengurangi konsumsinya dan beralih dari minyak ke sumber energi lainnya.

Semakin tinggi kenaikan harga minyak serta makin lama harga tinggi tersebut bertahan, makin besar dampak makro ekonominya. Bagi negara pengekspor neto (ekspor minyaknya lebih besar daripada impor minyaknya), kenaikan harga langsung menaikkan pendapatan nasional riil melalui pendapatan ekspor yang lebih besar (seperti tertera dalam Gambar 3 bagian bawah), sekalipun sebagian dari keuntungan ini berkurang karena resesi di negara mitra dagang yang menurunkan permintaan ekspor. Dampak penyesuaian pada pendapatan langsung bertambah besar karena inelastisitas upah riil, harga, dan struktural dalam perekonomian.

Kedua, semakin tingginya harga minyak menyebabkan peningkatan pengeluaran untuk minyak sehingga pengeluaran untuk barang yang lain dan jasa menjadi berkurang. Jika kenaikan harga minyak ini disalurkan ke harga produk yang dihasilkan, maka akan terjadi tekanan inflasioner. Kenaikan harga minyak berdampak pada harga domestik dan inflasi serta naiknya biaya *input*. Inflasi juga akan menurunkan permintaan barang non-minyak dan menurunkan investasi di negara importir neto minyak. Lazimnya pemerintah menanggapi inflasi dengan kebijakan menaikkan tingkat suku bunga atau pengetatan moneter.

Ketiga, kenaikan harga minyak akan berdampak pada penurunan *output*. Konsumen menanggung kerugian pendapatan akibat kenaikan harga minyak, karena pada

umumnya permintaan akan minyak tidak elastis terhadap harga, dalam jangka pendek. Jika minyak adalah input bagi barang akhir yang elastis terhadap harga, maka kerugian akan ditanggung oleh produsen, dalam persaingan pasar. Jika produsen juga terpengaruh, maka marjin keuntungan dan perolehan modal akan menurun, yang berakibat pada alokasi modal. Akibatnya permintaan agregat menurun dan *output* menurun. Efek menurunnya *output* ini, merupakan efek yang ketiga. *Output* yang menurun menyebabkan penurunan pendapatan pajak dan peningkatan defisit anggaran, akibat inelastisitas pengeluaran pemerintah yang mendorong kenaikan tingkat suku bunga.

Keempat, kenaikan harga minyak juga berdampak pada penurunan sisi suplai, yang pada gilirannya akan berdampak pula pada *output* dan lapangan kerja. Karena adanya tenakan pada penurunan upah riil, kenaikan harga minyak biasanya meningkat melampaui upah nominal. Tekanan pada upah dan penurunan permintaan cenderung meningkatkan pengangguran, sedikitnya dalam jangka pendek. Semakin besar kenaikan harga minyak, juga akan semakin memperbesar dampak terhadap keyakinan konsumen dan bisnis. Selanjutnya, dampak negatif pada permintaan domestik dan pendapatan akan menurun jika terjadi perubahan pada perilaku konsumen dan produsen.

Kelima, kenaikan harga minyak juga mengubah neraca perdagangan antar negara dan nilai tukar. Pengimpor neto minyak biasanya mengalami memburuknya neraca

Tabel 1. Penggunaan Energi dan Minyak, 2003
 (dinyatakan dalam indeks ketergantungan pada Minyak)

Subregion/Economy	Oil self sufficiency	Intensity of oil use in energy consumption	Energy intensity of GDP Nominal	of GDP PPP	Oil consumption per capita (barrels)
East Asia	-0.6000	3.10	3.188	0.907	2.4
China, People's Rep. of	-0.361	0.250	4.259	0.877	1.6
Hong Kong, China	-1.000	0.628	0.739	0.573	13.9
Korea, Rep. of	-0.999	0.520	1.891	1.138	16.5
Mongolia	-1.000	0.257	10.453	2.677	1.8
Taipei, China	-0.991	0.457	1.939	0.971	14.8
Southeast Asia	-0.227	0.546	2.684	0.821	2.6
Cambodia	-1.000	0.0932	0.263	0.039	0.1
Indonesia	0.074	0.507	2.624	0.801	2.0
Lao People Dem. Rep.	-1.000	0.117	3.149	0.608	0.2
Malaysia	0.648	0.445	2.959	1.205	7.5
Myanmar	-0.512	0.364	2.496	0.332	0.2
Philippines	-0.957	0.550	2.125	0.446	1.5
Singapore	-0.988	0.888	2.523	2.143	60.5
Thailand	-0.685	0.529	2.898	0.840	4.8
Viet Nam	0.632	0.460	3.304	0.648	1.0

Sources: Energy Information Administration, 2005. *International Energy Annual 2003*, Washington, DC, available: <http://www.eia.doe.gov/>; IMF, 2005, *World Economic Outlook April* database, available: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/data/index.htm>; World Bank 2005. *World Development Indicators online* database, available: <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

pembayaran, serta jatuhnya nilai tukar. Akibatnya, impor menjadi lebih mahal dan ekspor berkurang nilainya, sehingga terjadi penurunan pendapatan nasional riil. Tanpa perubahan kebijakan bank sentral dan kebijakan moneter pemerintah, dolar condong menjadi lebih mahal karena negara-negara pengekspor minyak menggunakan denominasi dolar dalam arus perdagangannya.

Tanggapan ekonomis dan kebijakan energi pada kombinasi inflasi yang tinggi, pengangguran yang tinggi, nilai tukar yang rendah dan *output* riil yang lebih rendah mempengaruhi perekonomian dalam jangka panjang. Kebijakan pemerintah tidak dapat menghilangkan dampak buruk tersebut,

tetapi dapat meminimalkannya. Untuk memahami dampak kenaikan harga minyak yang dapat terjadi telah diamati beberapa indikator ketergantungan suatu negara pada minyak. Ketergantungan ini diukur dengan empat cara dan dengan lima indikator¹⁶, yaitu: (1) kecukupan sendiri akan minyak, (2) intensitas penggunaan minyak dalam konsumsi energi, (3) intensitas energi dalam PDB pada nilai tukar pasar maupun (4) pada daya beli paritas, serta (5) konsumsi minyak per kapita. Indeks kecukupan minyak mengukur perbandingan antara selisih

¹⁶ ADB, *Asian Development Outlook 2005 Update*, Manila, 2005.

produksi minyak sendiri dengan konsumsi terhadap konsumsi minyak itu sendiri.

Dalam hal ini nilai indeks-1 berarti bahwa suatu negara tidak mempunyai produksi minyak dan sepenuhnya bergantung pada minyak impor; nilai positif berarti bahwa suatu negara adalah eksportir minyak neto. Indeks intensitas penggunaan minyak dalam konsumsi energi mengukur pangsa minyak dalam konsumsi energi primer dalam perekonomian. Jika suatu negara hanya mengandalkan pada minyak untuk menghasilkan energi, maka nilai indeksnya adalah 1; jika tidak digunakan minyak sama sekali untuk menghasilkan energi, nilainya adalah 0. Indeks ketiga dan keempat mengukur intensitas energi untuk keseluruhan ekonomi (konsumsi energi dibagi dengan PDB). Indeks ini standarisasi pada intensitas energi negara-negara G7. Misalnya nilai indeks 2 berarti negara tersebut menggunakan 2 kali lebih banyak energi per satuan PDB daripada rata-rata negara G7. Tabel 1 menunjukkan indeks tersebut di berbagai negara Asia.

Sekalipun mekanisme umum bagaimana harga minyak mempengaruhi kinerja ekonomi pada umumnya telah dipahami dengan baik, tetapi dinamika dan luasnya dampak-dampak tersebut —terutama penyesuaian dari pergeseran dalam *terms of trade*— tidak diketahui dengan pasti, terutama karena kurangnya data. Pertumbuhan ekonomi dunia sesudah kenaikan harga minyak tahun 1999-2000 juga telah turun tajam, antara lain karena pemanfaatan pendapatan dari ekspor minyak lebih sedikit dari pada konsumsi di negara-negara pengimpor minyak.¹⁷

DAMPAK PADA NEGARA-NEGARA OECD

Model yang diterapkan oleh IEA¹⁷ digunakan untuk mempelajari dampak kenaikan harga minyak AS\$10 pada awal tahun 2004 di negara-negara OECD, negara berkembang dan negara-negara dalam transisi (Eropa Timur dan bekas Rusia) secara kuantitatif. Negara-negara OECD masih tetap rentan terhadap kenaikan harga minyak, sekalipun impor neto wilayahnya telah menurun, serta penurunan tajam intensitas minyaknya sejak kejutan minyak pertama. Lebih dari setengah kebutuhan minyaknya harus diimpor, karena hanya 5 negara anggotanya, yang pengekspor minyak. Impor minyak dalam tahun 2003 mencapai AS\$260 miliar (setara dengan 1% PDB) dan telah naik 20% dari impor minyak tahun 2001.

Untuk menguji kerentanan ekonomi OECD pada harga minyak yang tinggi telah dilakukan simulasi dengan model *Interlink*. Kasus dasarnya menggunakan asumsi harga minyak tetap konstan pada AS\$25/barrel selama 5 tahun proyeksi, dari tahun 2004 sampai tahun 2008. Pada kasus harga minyak yang lebih tinggi, harga minyak AS\$35/barrel berlanjut selama masa proyeksi. Harga AS \$35/barrel ini telah tercapai pada bulan April 2004. Nilai tukar dolar nominal dianggap tetap (1 euro = AS \$1.14) untuk kedua kasus tersebut sepanjang tahun proyeksi. Kenyataannya perubahan nilai dolar berpengaruh besar pada harga

¹⁷ IEA, *op.cit.*

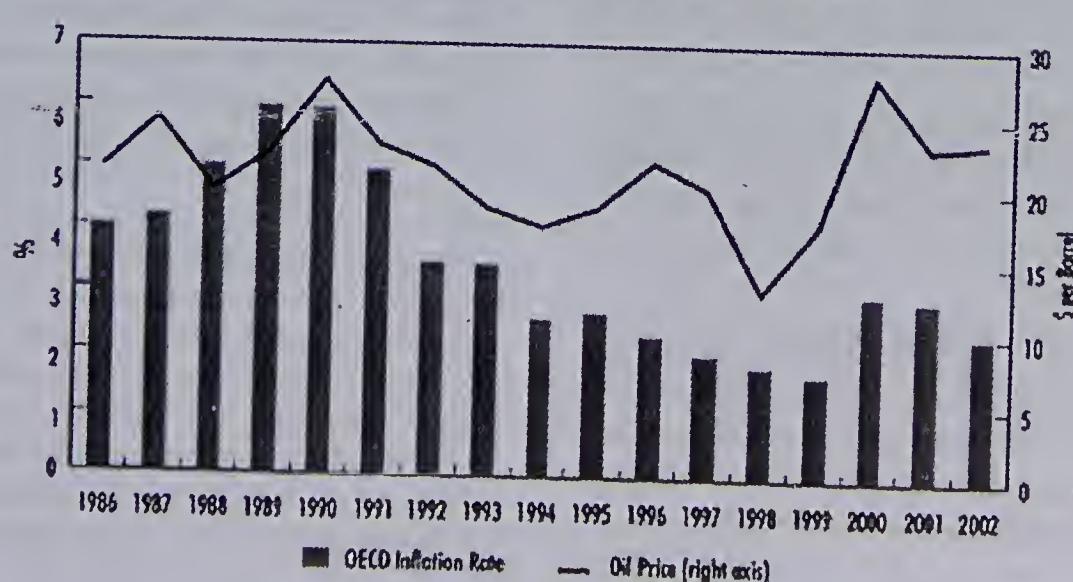
minyak nominal dalam ekonomi global. Penurunan nilai dolar terhadap kebanyakan mata uang di OECD telah mengurangi dampak kenaikan harga minyak di negara-negara tersebut. Dengan membandingkan kedua kasus tersebut dapat diperkirakan dampak kenaikan harga minyak pada PDB, Indeks Harga Konsumen, tingkat pengangguran dan neraca berjalan.

Dampak pada PDB akan sangat terasa pada 2 tahun pertama. Memburuknya *terms of trade* akan menurunkan pendapatan, yang langsung mempengaruhi konsumsi domestik dan investasi. Penurunan selama 2 tahun ini mulai berkurang pada 2 tahun berikutnya karena perdagangan dunia dalam barang-barang non-minyak dan jasa mulai pulih. Selama 5 tahun proyeksi tersebut PDB lebih rendah 0,3% rata-rata dari pada kasus dasar. Dampak kenaikan harga minyak pada laju inflasi lebih menonjol, 0,5% lebih tinggi rata-rata daripada kasus dasar. Terasa terutama pada tahun 2005, tahun kedua sesudah harga minyak lebih tinggi. Gambar 4 me-

nunjukkan adanya korelasi antara gerakan harga dengan perubahan tingkat inflasi jangka pendek.

Pada kasus harga tinggi minyak ditunjukkan bahwa tingkat pengangguran rata-rata akan lebih tinggi 0,1% dari kasus dasar, selama 4 tahun pertama tahun proyeksi. Suatu kehilangan 400.000 pekerjaan di seluruh negara anggota OECD. Upah riil telah disesuaikan ke bawah sepenuhnya karena memburuknya *terms of trade* dan pendapatan. Jika terdapat kekakuan dalam pasar tenaga kerja yang mencegah penyesuaian upah riil ini, dampak buruk pada pengangguran dan tingkat inflasi akan lebih besar. Neraca perdagangan OECD juga akan memburuk dalam jangka pendek, karena kenaikan harga minyak mendorong kenaikan biaya impor minyak dan inflasi pada umumnya. Memburuknya neraca berjalan akan mencapai puncaknya pada tahun 2006, dengan defisit AS\$50 miliar.

Gb. 4 Laju Inflasi OECD dan Harga Minyak Impor



Dampak ekonomi sangat berbeda antar negara OECD, terutama tergantung atas tingkatnya sebagai pengimpor neto minyak. Negara wilayah euro, yang sangat tergantung pada impor minyak, akan mengalami dampak yang paling banyak dalam jangka pendek. Kehilangan lapangan kerja dialami oleh hampir semua negara OECD. Jepang yang relatif rendah intensitas energinya hampir tidak merasakan dampak pada tingkat pengangguran. Kehilangan PDB di Eropa dan Jepang meningkatkan defisit anggaran yang sudah tinggi. AS menerima dampak paling sedikit karena produksi minyak dalam negeri memenuhi 40% dari kebutuhannya.

Tetapi dalam jangka pendek tingkat pengangguran merupakan hal yang merisaukan. Negara-negara yang bukan eksportir maupun importir minyak besar, juga akan kehilangan PDB dalam jangka pendek. Konsumen akan segera merasakan dampaknya segera, sedangkan perusahaan minyak membutuhkan waktu menyalurkan pendapatan lebihnya ke para pemegang saham atau dibelanjakan. Bagi negara OECD eksportir minyak dampaknya pada PDB adalah positif pada tahun pertama, tetapi pada umumnya akan menurun ke kasus dasar sesudah dua atau tiga tahun, karena ekspor barang dan jasa yang terkait dengan minyak ke negara pengimpor minyak menurun.

Simulasi ini menunjukkan besarnya kerugian ekonomi yang disebabkan oleh kenaikan harga minyak, sebaliknya penurunan harga akan membawa keuntungan ekonomi. Simulasi kedua yang mengasumsikan penurunan harga AS\$7/barrel,

menunjukkan dampak nyata seperti kerugian yang ditimbulkan oleh kenaikan harga. Pada 2 tahun pertama PDB akan lebih tinggi, dan inflasi dan tingkat pengangguran akan lebih rendah.

DAMPAK PADA AMERIKA SERIKAT

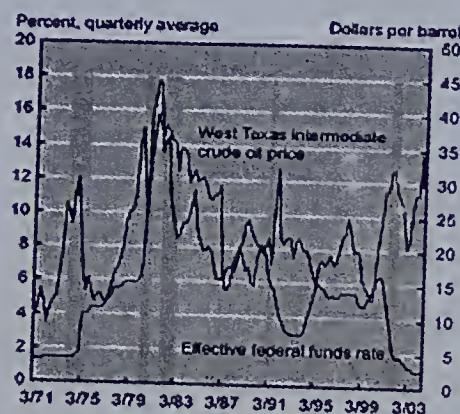
Peranan AS sebagai mitra dagang banyak negara, yang sangat berpengaruh pada perekonomian dunia, tidak dapat disangkal. Sembilan dari sepuluh resesi sejak Perang Dunia II sampai tahun 2002 terkait dengan kenaikan harga minyak¹⁸. Setiap resesi di AS sejak tahun 1971 selalu diawali oleh kejutan harga minyak atau kenaikan tingkat suku bunga Bank Sentral (Fed)¹⁹, seperti ditunjukkan oleh Gambar 7. Peneliti lain²⁰ menyatakan bahwa paling banyak separuh dari penurunan *output* umumnya disebabkan oleh kenaikan harga minyak. Sedangkan sebagian besar sebenarnya disebabkan oleh kenaikan tingkat suku bunga. Analisis empiris secara tidak langsung menganggap bahwa Fed dapat mengakali publik terus-menerus, yaitu Fed akan mempertahankan tingkat suku bunga tetap, sekalipun masyarakat sebenarnya berharap Fed akan mengikuti kaidah kebijakannya yang sudah-sudah, yaitu menaikkan tingkat suku bunga bersamaan

¹⁸ Brown et.al., "Business Cycles: The Role of Energy Prices", FRB Dallas Working Paper, April 2003.

¹⁹ Carlstrom and Fuerst, "Oil Prices, Monetary Policy, and the Macroeconomy", Policy Discussion Paper FRB Cleveland, July 2005.

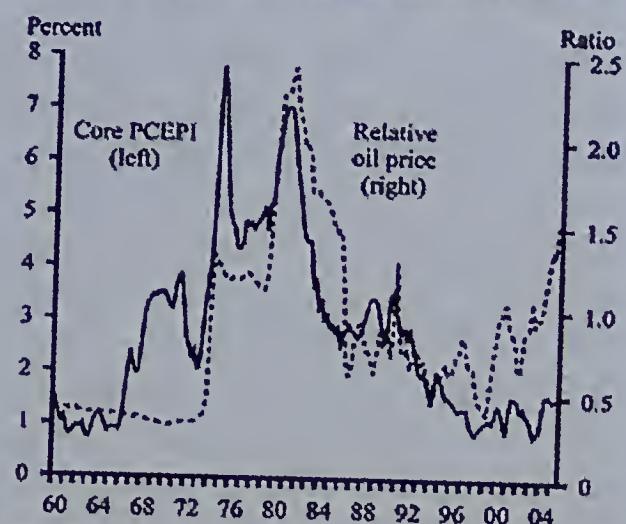
²⁰ Bernanke et.al., "Systematic Monetary Policy and the Effects of Oil Price Shocks", Economic Research Report NYU Department of Economics, NY, June 1997.

Gb. 7 Harga Minyak dan Tingkat Suku Bunga Fed Efektif



Note: Shaded bars indicate periods of recession.
Sources: Board of Governors of the Federal Reserve System, "Selected Interest Rates," Federal Reserve Statistical Release, H.15; and Bloomberg Financial Services.

Gb. 8 Inflasi dan Harga Minyak Relatif



Note: The relative price of oil is the ratio of the price of oil to the core PCEPI.

Sumber: Trehan, Economic Letter FRB San Francisco, Oct 2005

dengan kenaikan harga minyak. Jika kaidah kebijakan yang baru diantisipasi maka kenaikan harga minyak akan mempunyai dampak yang jauh lebih besar pada *output*, jauh lebih besar daripada yang diperkirakan semula. Peran kebijakan merespons kenaikan harga minyak masih menjadi diskusi hangat sampai saat ini²¹.

Sekalipun telah sering digunakan, pengertian resesi²² masih mengundang per-

bedaan pendapat di AS, terutama dengan dapat diperolehnya data yang relatif lengkap dan peran NBER yang bertugas khusus untuk mengidentifikasi resesi. Resesi definisikan sebagai penurunan tajam kegiatan ekonomi yang menyebar luas dalam perekonomian, dan berlangsung lebih dari beberapa bulan, dan difokuskan pada deret bulanan yang meluas di perekonomian. Pengertian yang lazim dapat dijadikan pendekatan bagi sistem ini. Untuk tahun 2001 NBER menyatakan telah terjadi resesi, sekalipun pertumbuhan negatif hanya terjadi sekali pada kuartal ketiga.

Kenaikan harga minyak pada tahun 2005 (baru mulai turun pada bulan Mei 2006,

²¹ Kecuali Carlstrom and Fuerst, hubungan antara harga dan kebijakan ini telah dibahas a.l. oleh Hamilton and Herrera, *op.cit.*; Leduc and Sills, "A Quantitative Analysis of Oil-Price Shocks, Systematic Monetary Policy and Economic Downturn", FRB Philadelphia Working Paper, July 2001; Labonte, "The Effects of Oil Shocks on the Economy: A Review of Empirical Evidence", Congress Research Service, June 2004; Carlstrom and Fuerst, *Oil Prices, Monetary Policy and Counterfactual Experiments*, FRB Cleveland Working Paper, Oct 2005; Krichene, "World Crude Oil Market: Monetary Policy and the Recent Oil Shock", IMF Working Paper, March 2006.

²² Hall et.al., "The Business-Cycle Peak of March 2001", Committee Report, Nov 2001; Humpage, Do

Energy Price Shocks affect Core Price Measures, FRB Cleveland Working Paper, Nov 2002; Labonte, *op.cit.*; Aguiar and Yi, *Understanding the Impact of Oil Shocks*, NIPE Working Paper, Jan 2005; Trehan, "Oil Price Shocks and Inflation", FRB San Francisco Economic Letter, Oct 2005; Ferhald, *Why hasn't the Jump in Oil Prices led to a Recession?*, Economic Letter FRB San Francisco, Nov 2005.

kemudian condong naik kembali) telah menimbulkan kekhawatiran. Ketika itu kenaikan harga minyak diikuti oleh resesi yang dalam dan inflasi yang tinggi²³. Sebagian peneliti berpendapat bahwa kenaikan harga minyak tidak akan menyebabkan resesi²⁴. Perilaku harga minyak juga menjadi sensitif terhadap perkembangan ekonomi, seperti harga aset dan nilai dolar. Nilai dolar sendiri bereaksi pada kebijakan moneter AS dan ekspektasi inflasi. Pasar finansial menunjukkan bahwa kejutan harga minyak akhir-akhir ini tidak harus menyebabkan inflasi, seperti pada tahun 1970-an. Hal ini karena pasar mengharapkan Fed akan merespons naiknya minyak, sekalipun tidak diharapkan perubahan kebijakan yang besar, dalam tingkat suku bunga misalnya. Penetapan target inflasi menjadi kecenderungan dalam kebijakan moneter akhir-akhir ini.

Kerisauan lain yang menjadi perdebatan akhir-akhir ini adalah besarnya defisit neraca berjalan yang besar di AS. Defisit ini merupakan kelebihan belanja warga AS untuk barang dan jasa dan dana yang ditransfer ke luar negeri terhadap apa yang diperoleh AS dari seluruh dunia. Saluran arus modal telah menjadi lebih kompleks dengan berkembang dan terintegrasinya sistem finansial global. Sejak tahun 1990, hanya sekali AS tidak mengalami defisit yaitu pada tahun 1991 ketika ada pemasukan terkait dengan Badai Gurun. Pada saat ini defisit tersebut telah mencapai

AS\$500 miliar setahun, atau 5% dari PDB. Banyak yang berpendapat bahwa defisit ini tidak dapat berlanjut. Tetapi hanya dengan perubahan kebijakan yang direncanakan atau melalui krisis finansial yang tidak terkendali, defisit tersebut kemungkinan akan menurun secara signifikan. Untuk itu dipikirkan kemungkinan berhentinya defisit tersebut, misalnya dengan pasar aset yang memaksa koreksi yang mendadak dan merugikan akibat permintaan dolar yang turun sangat drastis. Penurunan ini akan diikuti oleh depresiasi dolar yang tajam, peningkatan tajam tingkat suku bunga jangka panjang AS serta melemahnya ekonomi AS. Hal ini akan mempunyai dampak pada perekonomian global. Selama ketidakseimbangan pembayaran ini terjadi dari negara-negara berkembang Asia, yang menganut pertumbuhan yang ditarik oleh ekspor dan AS membutuhkan pendanaan murah untuk menutup kekurangan tabungannya, maka ketidakseimbangan ini masih akan berlanjut²⁵ yang tidak lama kemudian akan menimbulkan *crash*.

DAMPAK PADA NEGARA-NEGARA BERKEMBANG

Berdasarkan perkiraan IMF akibat kenaikan harga minyak AS\$10 yang berlanjut, setelah satu tahun negara berkembang pengimpor minyak akan mengalami penurunan PDB sebesar 1,5%. Negara-negara Afrika Sub-Sahara mengalami penurunan PDB yang paling besar, lebih dari 3%. Asia secara keseluruhan mengalami penurunan

²³ Trehan, *op.cit.*

²⁴ Fernald, *op.cit.*

²⁵ ADB, *Asian Development Outlook 2006 Update*.

output sebesar 0,8%, serta penurunan neraca berjalan sebesar 1% (dinyatakan dalam pangsa PDB), setahun setelah kenaikan harga minyak.

Intensitas minyak, yang artinya jumlah minyak yang dikonsumsi untuk menghasilkan satu satuan PDB, turut menentukan besarnya dampak kenaikan harga. Beberapa negara berkembang mempunyai intensitas minyak yang tinggi, termasuk Indonesia. Tingginya intensitas ini akan tercermin dari pangsa minyak dalam nilai impor komoditas. Sebagian besar negara-negara OECD telah berhasil menurunkan pangsa minyak, dalam nilai uang, dari 13% menjadi 4% dalam kurun waktu 20 tahun, tetapi naik lagi karena kenaikan harga minyak.

DAMPAK PADA NEGARA-NEGARA ASIA

Pada tahun 2005 harga minyak telah bergejolak antara AS\$55 hingga AS\$67/barel, dan sejak tahun 2006 telah merambat dari AS\$60 hingga AS\$70 setiap barel. Wilayah Asia sebagai wilayah importir minyak neto yang besar tentu saja akan terkena dampak kenaikan harga tersebut. Apalagi wilayah ini membutuhkan energi yang lebih banyak untuk meningkatkan setiap satuan PDB-nya dibandingkan dengan Jepang dan Amerika Serikat. Sekalipun telah terjadi kenaikan harga, kinerja perekonomian wilayah Asia cukup memuaskan. Ini tidak berarti bahwa Asia terbebas dari harga minyak yang tinggi.²⁶

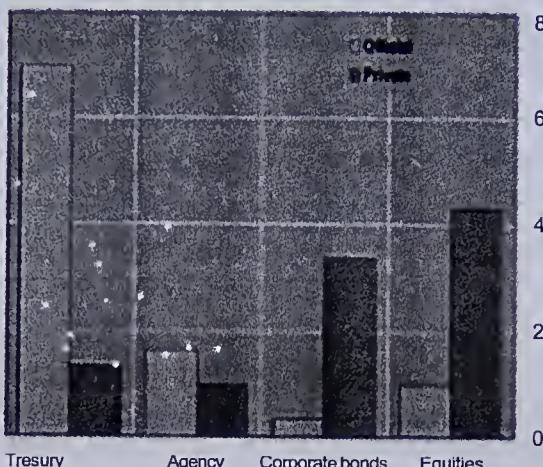
Kinerja ekonomi China dan Asia Timur mengalami perbaikan, sekalipun kenaikan harga minyak, tercermin dalam defisit neraca berjalan yang menjadi positif sesudah mengalami krisis moneter yang tajam. Bahkan pada saat ini keduanya menjadi sumber pendanaan eksternal neto bagi perekonomian padat modal, terutama AS²⁷. Hal ini mungkin tidak akan berlanjut. Sebab jika tidak disesuaikan dengan tindakan kebijakan yang memadai, maka penyesuaian akan dilakukan oleh kekuatan pasar. Gambar 9 dan 10 menunjukkan bagaimana Asia menanamkan modalnya di luar negeri dan bagaimana dunia berinvestasi di Asia. Pada umumnya swasta Asia menanamkan modalnya dalam berbagai sekuritas AS. Sedangkan pangsa terbesar investasi finansial negara-negara Asia ditempati oleh sektor publiknya, melalui obligasi yang dikeluarkan oleh Bank Sentral. Kebanyakan daripadanya ditanamkan dalam instrumen pendapatan-tetap dan berdenominasi US dolar, dan bukan dalam saham atau ekuitas perusahaan AS. Dari Gambar 9 tersebut tidak terlihat adanya pertukaran aset lokal yang berisiko sehingga meningkatkan diversifikasi risiko global.

Gambar 10 menunjukkan adanya pergeseran arus finansial, dari pinjaman bank ke investasi portfolio dan investasi langsung. Tampaknya pola arus modal bruto saat ini tidak menunjukkan keterdugungan dalam jangka panjang. Pemerintah negara ber-

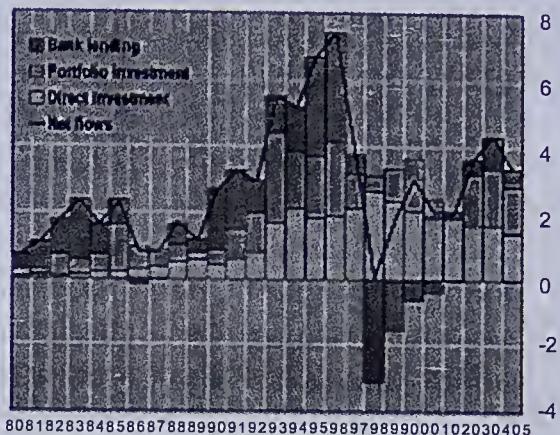
²⁶ Asian Development Outlook: 2005 Update, *op.cit.*

²⁷ Knight, "Asia, the US Dollar and Global Imbalances", Notes for a Presentation at the Brussels Economic Forum, May 18, 2006.

**Gb. 9 Sekuritas Jangka Panjang AS yang Dimiliki Asing
(dalam Proses dari seluruhnya)**



**Gb. 10 Arus Modal Swasta Neto ke Asia
(dalam Prosen PBB Regional)**



Asia terdiri atas China, India, Indonesia, Korea, Malaysia, Filipina, Thailand

Sumber: *Institute of International Finance*

kembang Asia telah berupaya untuk melindungi para konsumennya dari dampak kenaikan harga minyak. Hal ini dilandasi oleh keyakinan bahwa kenaikan harga minyak tinggi, seperti di masa lalu, akan bersifat sementara. Tetapi melihat kecenderungan harga *futures*²⁸ minyak (Gambar 11), dengan penyerahan pada tahun 2007 - 2010, tampaknya harga yang lebih tinggi dari harga rata-rata tahun 2005, sebesar AS\$53 setiap barel, akan tetap bertahan.

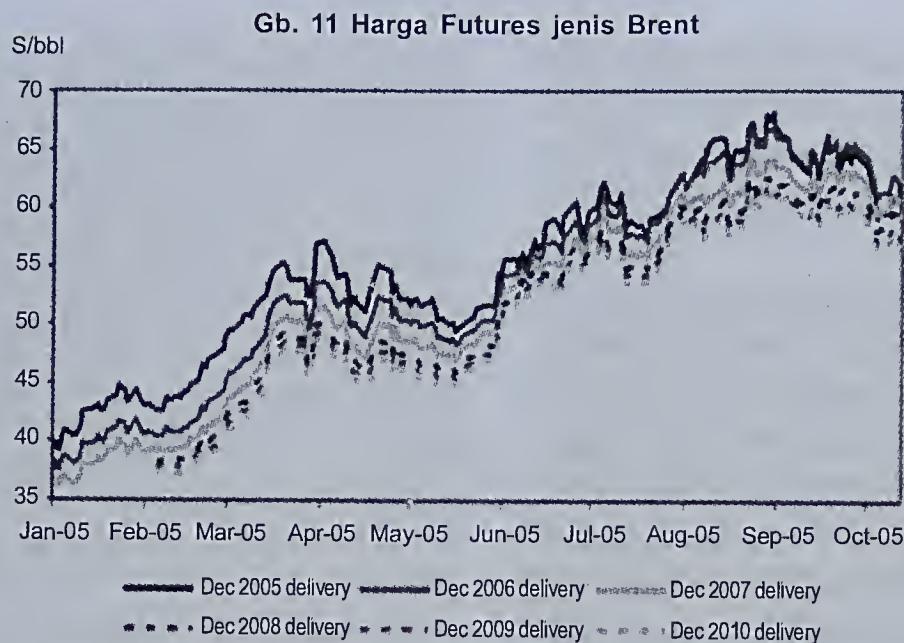
Sektor rumah tangga dan transpor merupakan konsumen terbesar, lebih dari 50

persen konsumsi minyak di banyak negara berkembang Asia. Karena itu pemikiran berbagai pemerintah lalu terfokus pada kedua sektor tersebut untuk mengurangi beban masyarakat karena kenaikan harga minyak, terutama melalui subsidi pada penjualan bensin, diesel, elpiji dan minyak tanah. Dengan berlanjutnya kenaikan harga minyak, maka banyak pemerintah yang menghadapi peningkatan tekanan pada anggaran akibat beban subsidi yang harus ditanggung. Gambar 12 menunjukkan harga jual minyak (diesel dan bensin) beserta subsidiannya di berbagai negara. Uraian berikut adalah pengalaman pemberian subsidi di beberapa negara Asia²⁹.

²⁸ *Futures* adalah kontrak jual-beli komoditas atau sekuritas untuk waktu yang akan datang, di mana disepakati harga pada dan waktu penyerahannya. Bagi Amerika Serikat pembahasan Wu dan McCallum ("Do Oil Futures Prices Help Predict Future Oil Prices?" FRB San Francisco Economic Letter, Dec 30, 2005) menyimpulkan bahwa secara garis besar harga *futures* dapat dimanfaatkan bersama dengan harga *spot* untuk meramalkan harga minyak yang akan datang, sedikitnya untuk 4 bulan ke depan, tidak untuk jangka panjang.

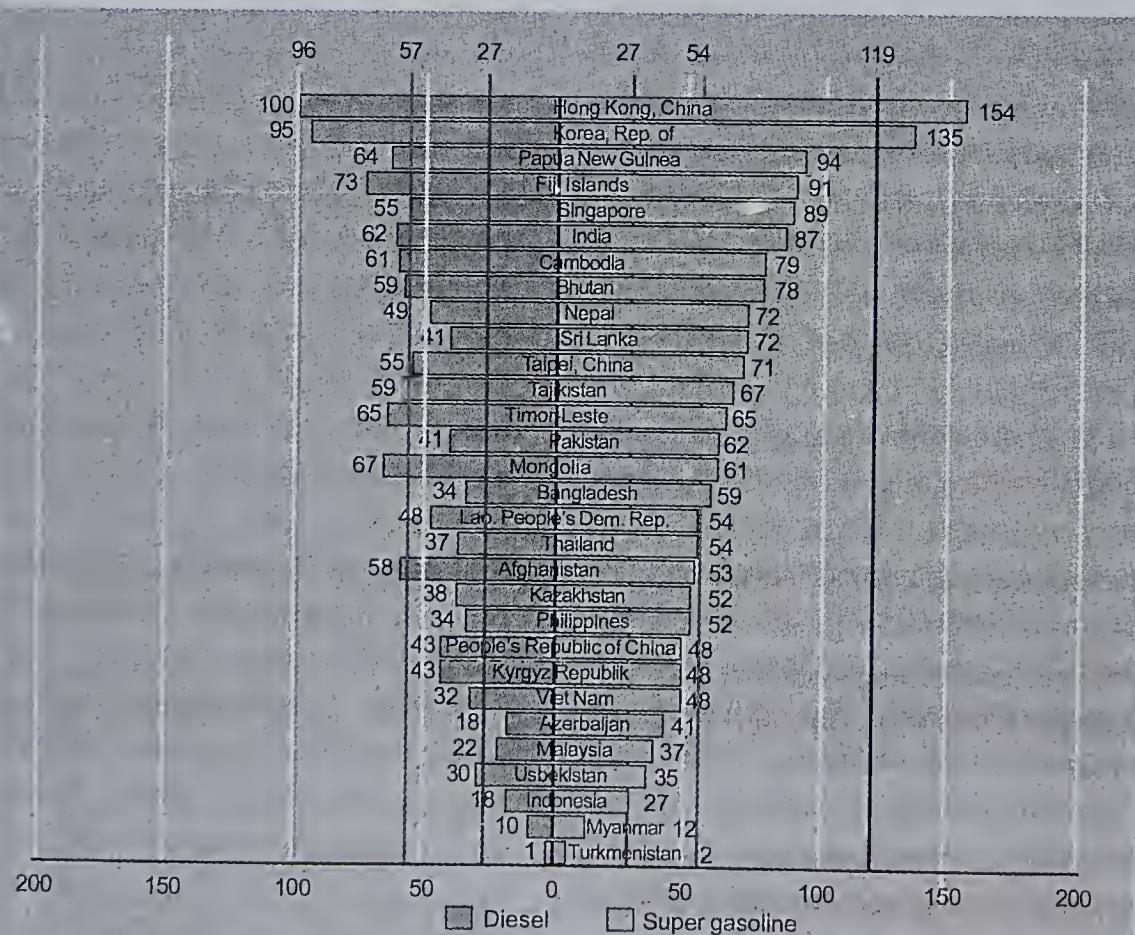
Di Bangladesh BBM dijual oleh Perusahaan Minyak milik pemerintah, perusahaan yang tidak menyumbangkan dana pada pemerintah tetapi mengalami kerugian tahun-tahun terakhir ini, karena menjual di bawah biaya produksinya. Dengan diizin-

²⁹ ADB, op.cit.



Source: Datastream downloaded 17 October 2005.

Gb. 12 Perbandingan Harga BBM Eceran di Asia, November 2004
(dalam sen US\$ per liter)



- Retail fuel prices of Luxemburg = approx. minimum entrance level for 10 European Union accession countries.
- Retail fuel prices in the United States = averages cost-covering retail prices including industry margin, VAT, and approximately 10 US cents for the two road funds (federal and state). This fuel price, as it has no other specific fuel taxes, may be considered the international minimum benchmark for a nonsubsidized road transport policy.
- Crude oil prices on the world market (Brent at Rotterdam)

Source: GTZ, 2005. International Fuel Prices, available: <http://www.gtz.de/fuelprices>.

kannya kenaikan harga BBM pada bulan September 2005, maka kerugian tahun 2006 diharapkan dapat ditekan dari AS\$615 juta (1% PDB) menjadi hanya 0,4% PDB.

Pada dasarnya harga minyak mentah dan produk kilang di China dikaitkan dengan harga internasional, melalui penyesuaian sesudah selang 1 bulan. Tetapi mekanisme ini tidak dilaksanakan secara konsisten bagi semua produk dan di semua wilayah negara tersebut. Harga jual jauh lebih rendah dari kenaikan biaya-biaya minyak mentah. Hal ini telah melunakkan dampak kenaikan harga minyak pada inflasi dan para produsen yang menggunakan diesel, terutama petani. Namun di lain pihak para pengilang minyak yang harus membayar minyak mentah yang lebih mahal, tidak dapat mengalihkan kenaikan biaya tersebut menjadi harga produk kilangnya yang lebih tinggi bagi konsumen. Kerugian ini menyebabkan produksi berkurang atau bahkan dihentikan. Sebagian mengalihkan produksinya ke hasil kilang yang diminati luar negeri. Kebijakan harga ini merupakan salah satu penyebab kelangkaan minyak serta mendorong penimbunan di beberapa wilayah. Untuk mengatasinya pemerintah sedang mempertimbangkan liberalisasi harga BBM, yang saat ini harga ritelnya masih AS\$10 setiap barel lebih rendah dari harga internasional.

Di India, harga minyak domestik masih dikelola oleh pemerintah, khususnya minyak tanah dan elpiji, yang merupakan bahan bakar masak di banyak pedesaan. Pemerintah telah mengizinkan kenaikan harga bensin dan minyak diesel, kecuali minyak

tanah dan elpiji. Kerugian sektor energi meningkat karena harga minyak tanah sudah dibekukan sejak tahun 2002, dan elpiji sejak 2004. Kekurangan dana perusahaan-perusahaan minyak ditutup melalui penjualan obligasi di pasar modal. India membutuhkan AS\$15 miliar untuk impor minyak pada tahun 2003, yang setara dengan 3% PDB-nya. Kenaikan 75% harga minyak akan menaikkan biaya impor 2% dari PDB (perhitungan dengan data 2002).

Di Malaysia, pemerintah telah menaikkan harga bensin premium, bensin reguler, dan elpiji telah dinaikkan sebagai upaya untuk mengurangi subsidi. Harga minyak diesel juga dinaikkan, kecuali bagi para nelayan yang akan menerima kenaikan subsidi untuk menutup kenaikan harga minyak. Sekalipun sudah beberapa kali harga minyak dinaikkan sejak Oktober 2004, harga-harga di Malaysia termasuk yang terendah di Asia Tenggara. Subsidi BBM pada tahun 2003 mencapai AS\$1,3 miliar dan diproyeksikan akan mencapai AS\$1,7 miliar pada tahun 2005, sekalipun sudah terjadi kenaikan harga. Ditambah dengan pembebasan pajak bensin subsidi akan mencapai 2,9% dari PDB. Sementara itu, Nepal juga tidak terbebas dari kesulitan akibat kenaikan harga minyak yang dialami oleh perusahaan minyak negara sebagai pemegang monopoli. Penyesuaian harga minyak baru dilaksanakan sejak Januari 2005. Jika harga domestik tidak disesuaikan kerugian akan mencapai AS\$56 juta atau kurang lebih 0,8% dari PDB.

Sesudah terjadinya kenaikan harga minyak serta peningkatan tekanan inflasi

pemerintah Thailand sejak Januari 2004 mulai memberikan subsidi minyak yang diambil dari dana stabilisasi minyak. Tetapi karena tingginya harga minyak terus berlanjut, maka dana tersebut cepat menipis, pemerintah lalu secara bertahap menurunkan subsidi. Subsidi bensin dihapus sejak November 2004, harga minyak diesel mengalami kenaikan sejak Maret 2005, 3 bulan kemudian subsidinya dikurangi dan dihapus pada bulan Juli 2005. Sekalipun demikian, pemerintah masih mengeluarkan AS\$2.2 miliar (0,9% PDB) untuk subsidi bahan bakar selama periode 18 bulan tersebut. Minyak diesel masih disubsidi, dan untuk elpiji saja subsidiya sebesar AS\$12.6 juta sebulan.

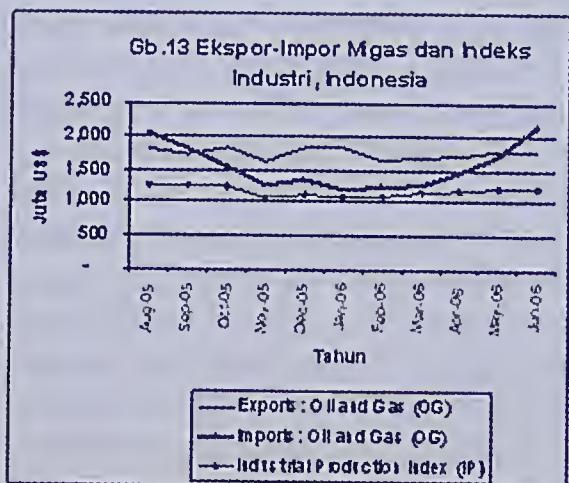
Sekalipun Vietnam merupakan produsen minyak terbesar ketiga di Asia Tenggara, lebih dari setengah pendapatan ekspor minyaknya digunakan untuk mengimpor BBM, karena tidak mempunyai kilang minyak. Pemerintah memberikan subsidi pada harga eceran dan untuk tahun 2004 telah dikeluarkan 2% dari PDB. Untuk mengurangi subsidi dan mengatasi penyelewungan ke Kamboja dan RRC, bulan Agustus yang lalu pemerintah menaikkan untuk ketiga kalinya harga minyak diesel, bensin dan minyak tanah. Walaupun demikian masih dibutuhkan AS\$350 juta untuk subsidi untuk paroh waktu 2005. Subsidi tahun 2005 diperkirakan akan mencapai AS\$790 juta atau 1,6% PDB.

Indonesia telah mencapai importir neto minyak dalam tahun 2004. PERTAMINA mengimpor minyak pada harga internasional tetapi menjualnya ke konsumen

pada harga bersubsidi. Pada bulan April 2005 hutang pemerintah pada BUMN tersebut mencapai AS\$2.6 miliar sebagai subsidi BBM. Kelambatan pembayaran hutang ini, karena berbagai sebab, telah menyebabkan gangguan pada pasokan minyak dalam negeri. Selama ini pemerintah telah melindungi konsumen dari kenaikan harga minyak. Kebijakan untuk memberikan subsidi BBM telah menyebabkan tekanan fiskal yang besar sehingga akhirnya diambil keputusan yang secara politis sangat berat. Sekalipun harga BBM kecuali minyak tanah telah dinaikkan 29% pada bulan Februari, diperkirakan subsidi BBM akan mencapai AS\$12.5 miliar (sama dengan 4,7% PDB) pada akhir tahun, bila harga minyak tetap tinggi. Tahun 2004 subsidi BBM mencapai AS\$7.4 miliar. Tidak adanya jadwal pengurangan subsidi, konsumen BBM diimbau untuk membatasi konsumsinya. Kendaraan mewah diimbau untuk menggunakan bensin tak bersubsidi, TV mengurangi jam tayangnya.

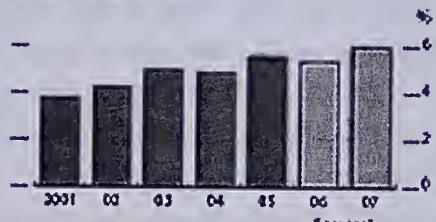
Dampak kenaikan harga minyak dengan dinaikkannya harga BBM pada bulan Oktober 2005 sebagian tidak lagi ditanggung oleh pemerintah. Bank Indonesia juga menaikkan tingkat suku bunga untuk mencoba meredam inflasi akibat kenaikan harga BBM. Pada semester pertama tahun 2006, laju pertumbuhan PDB juga mendorong kenaikan tingkat pengangguran. PDB pada semester kedua telah meningkat karena meningkatnya belanja pemerintah.

Hal ini telah menimbulkan keyakinan para investor luar negeri yang menyebabkan kembalinya arus modal dan menguatnya



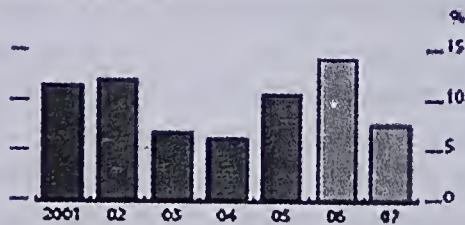
Gb. 14 Pertumbuhan PDB, Tingkat Inflasi dan neraca Berjalan Indonesia

2.4.7 GDP growth



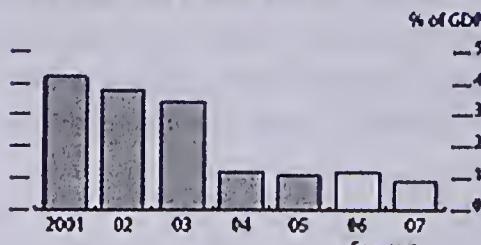
Sources: Bank Indonesia, available: <http://www.bi.go.id/> website, downloaded 15 August 2006; staff estimates.

2.4.8 Inflation



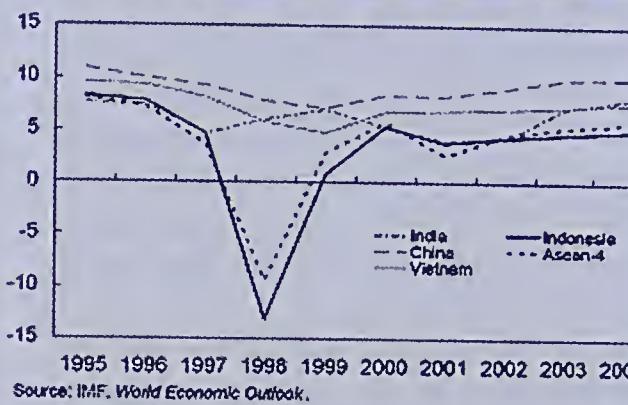
Sources: CEIC Data Company Ltd, downloaded 26 August 2006; staff estimates.

2.4.9 Current account surplus



Sources: Bank Indonesia, available: <http://www.bi.go.id/> website, downloaded 26 July 2006; staff estimates.

Gb. 15 Pertumbuhan PDB RIIL (dalam Persen)



rupiah. Tetapi di dalam negeri konsumsi swasta dan investasi tumbuh melambat.

Harga minyak yang tinggi memberikan dampak yang besar bagi Indonesia yang berada di tengah-tengah antara negara berkembang dan negara pengekspor neto. Gambar 13 menunjukkan kelebihan eksport migas dari impor migas yang menipis sejak bulan Mei 2006. Tetapi indeks produksi industri tidak banyak terpengaruh oleh perubahan harga BBM. Pangsa impor migas dari impor total condong meningkat hingga mencapai sekitar 35%. Sekalipun pendapatan pemerintah terus meningkat, terutama dari penerimaan pajak, termasuk pajak migas, tetapi subsidi juga terus meningkat. Jika produksi minyak tidak dapat dipertahankan, atau konsumsi minyak tidak dapat diturunkan, maka kedudukan sebagai eksportir neto akan tidak dapat diperbaharui. Akibatnya kenaikan harga minyak tidak dapat lagi dinikmati, sehingga perkembangan ekonomi belum dapat mengatasi berbagai masalah yang sudah lama dihadapi (lihat Gambar 14). Jika tekanan dari kenaikan harga minyak ini

berhasil dikurangi, maka upaya-upaya meningkatkan pertumbuhan PDB dapat dilakukan dengan lebih baik.

Berbagai upaya yang dilakukan di beberapa negara Asia telah mampu mengatasi kesulitan akibat kenaikan harga minyak (Gambar 15). Pola perkembangan ASEAN-4 mirip dengan pola perkembangan Indonesia karena bobotnya yang besar. Meski demikian, dampak dari krisis finansial tahun 1997-1998 belum sepenuhnya pulih, sehingga masalah subsidi merupakan masalah yang pelik.

PENUTUP

Tingginya harga minyak telah mengakibatkan penurunan kinerja ekonomi negara-negara pengimpor minyak maupun kinerja ekonomi global secara keseluruhan. Pengalihan pendapatan dari pengimpor minyak ke pengekspor minyak tidak simetris karena daya serapnya yang berbeda. Kenaikan harga yang berlanjut juga akan menghambat pemulihan ekonomi global. Negara-negara pengimpor dengan konsumsi minyak yang tinggi akan mengalami kesulitan yang lebih besar dibandingkan negara-negara yang lebih efisien menggunakan minyaknya. Latar belakang kenaikan harga minyak akhir-akhir ini berbeda dengan kejutan kenaikan harga minyak sebelumnya, dimana pada saat itu ekonomi sedang meningkat, bahkan sedang terlalu panas (*overheated*). Kenaikan harga-harga pada saat itu berlangsung ketika terjadi kebangkitan ekonomi mulai bangkit, kelebihan kapasitas dan penurunan inflasi. Perusahaan tidak dapat menggeser biaya

energi yang tinggi ke harga barang dan jasa yang lebih tinggi karena adanya persaingan yang ketat.

Ketidakseimbangan neraca berjalan yang sudah terjadi sebelum terjadi kenaikan harga minyak akhir-akhir ini, telah diperparah dengan melonjaknya harga. Sekalipun masih banyak silang pendapat, yang dirisaukan adalah apakah ketidakseimbangan ini akan dapat pulih tanpa melalui kejadian yang tidak diharapkan. Beberapa pemikiran antisipatif sebagai berikut:

- Pemahaman mengenai masalah energi, antara lain peran minyak dalam produksi dan konsumsi, peningkatan efisiensi penggunaan minyak, peran energi alternatif pengganti minyak, cadangan minyak dunia dan negara-negara yang menguasainya — perlu terus didiseminasi; dengan demikian akan dapat terbentuk ekspektasi yang rasional.
- Kenaikan harga minyak dapat disebabkan oleh masalah pasokan (gangguan penyaluran, cadangan, cuaca, geopolitik, dan sebagainya) yang umumnya berjangka pendek tetapi lebih sulit diantisipasi, dan masalah permintaan, yang berjangka panjang. Masalah yang terakhir ini tidak terlampau merisaukan selama cadangan minyak masih mencukupi, karena didukung oleh daya beli. Selama ini diperkirakan cadangan minyak global masih mencukupi untuk memenuhi kenaikan kebutuhan minyak dalam 40 tahun yang akan datang.

- Pemerintah perlu membina satu atau beberapa model energi, mungkin dapat bekerja sama dengan lembaga lain, pemerintah atau swasta, sehingga dapat dijamin tidak bias; model ini kemudian dapat digunakan untuk membuat simulasi atau menguji dampak suatu kebijakan di bidang energi.
- Masalah dampak kenaikan harga minyak dapat dikurangi, seperti yang telah lama dianjurkan melalui kebijakan konservasi dan diversifikasi, dengan: (1) mengurangi konsumsi minyak (beralih ke non-minyak) atau meningkatkan efisiensi pemanfaatannya (lihat kampanye "konservasi energi" misalnya); (2) menerapkan mekanisme harga pasar (harga yang harus kita bayar ketika kita hendak menggunakan). Masalah subsidi BBM memang tidak sederhana. Hal ini akan memberikan dampak tambahan, yakni: (a) masyarakat akan memberikan penilaian yang lebih tepat akan nilai yang terkandung dalam minyak; (b) sumber-sumber energi non-minyak akan terdorong untuk dikembangkan; (c) para pengambil keputusan dan masyarakat perlu memprioritaskan upaya meningkatkan efisiensi penggunaan minyak dengan cara penyediaan kendaraan pengangkut massal, perencanaan perjalanan, perawatan mesin dan kendaraan, berbagi (*sharing*) kendaraan dan sebagainya.
- Usulan penghapusan subsidi BBM yang telah dikemukakan oleh Departemen ESDM, maupun PERTAMINA perlu mendapat kajian lebih lanjut, terutama tahapan, dampak sosial-ekonomi serta transisinya – bagaimana cara-caranya, kriteria dan pedomannya – sehingga dapat lebih mudah dioperasionalkan. Di samping itu perlu dilakukan simulasi atas dampak menyeluruh akibat diterapkannya kebijakan tersebut. Sebagai contoh antisipasi kebijakan harga minyak tinggi, terutama sikap masyarakat terhadapnya, sebagaimana survei yang dilakukan oleh Uni Eropa³⁰.

³⁰ European Commission, *Attitudes towards Energy*, Fieldwork October-November 2005, Publication January 2006.

DOKUMEN

Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik: KTT ASEAN, KTT APEC dan KTT ASEM 2006

Faustinus Andrea

PENDAHULUAN

KTT ASEAN ke-12 yang berlangsung di Cebu, Filipina Januari 2007 antara lain mengeluarkan Deklarasi Percepatan untuk Membangun Masyarakat ASEAN (*ASEAN Community*) tahun 2015. Deklarasi ini merupakan percepatan dari rencana pencanangan sebelumnya pada tahun 2020. Deklarasi ini memiliki tiga pilar yaitu kerja sama di bidang keamanan (*ASEAN Security Community-ASC*), kerja sama ekonomi (*ASEAN Economic Community-AEC*) dan kerja sama di bidang sosial budaya (*ASEAN Social Cultural Community-AScC*) yang saling terkait satu sama lain untuk memperkuat upaya mencapai perdamaian, stabilitas dan kemakmuran di kawasan. Di samping itu kesepakatan tersebut memperkuat pedoman bagi arah kerja sama ASEAN yang kongkret yang dilandasi oleh visi ASEAN 2020, rencana aksi Hanoi 2004, inisiatif integrasi ASEAN, dan peta jalan bagi integrasi ASEAN 2020.

Salah satu agenda penting diadakannya KTT ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina adalah ide penciptaan Masyarakat Ekonomi ASEAN yang didorong oleh persaingan dari India dan China. Bahkan keinginan untuk memperluas integrasi itu karena aliran investasi kini relatif lebih tertarik ke India dan China. Konsekuensinya, akan terjadi aliran perdagangan barang dan jasa serta pekerja lintas batas. Kini ASEAN tak lagi sekedar kawasan perdagangan bebas dengan

fokus liberalisasi perdagangan, akan tetapi kelak ASEAN akan menjadi seperti sebuah negara, dengan memiliki skala ekonomi yang lebih efisien, mencakup pasar besar dengan kombinasi jumlah penduduk lebih dari 580 juta dan 1,1 trilyun produk domestik bruto (PDB).

Pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (AEC) dianggap merupakan keharusan guna melindungi kepentingan bersama sejumlah negara di kawasan tertentu, dan upaya untuk mempertegas arah ASEAN yang telah direalisasi dengan *Bali Concord II*, Oktober 2003. Dalam konteks ekonomi diwujudkan konsep AEC yang berisikan upaya membangun kerja sama perdagangan, investasi dan peningkatan aktivitas ekonomi, yang antara lain meliputi sektor elektronik, pariwisata, otomotif, tekstil, perikanan, pertanian, teknologi informasi, teknologi kesehatan, dan sektor usaha berbahan dasar kayu.

AEC lebih kurang akan sama dengan UE, meskipun menuju model Uni Eropa, sampai memiliki mata uang bersama membutuhkan waktu panjang. Dengan AEC, segala bentuk tarif dihilangkan, sedangkan segala faktor produksi, seperti tenaga kerja dan modal diijinkan bergerak bebas melewati batas-batas wilayah 10 negara anggota ASEAN. Integrasi ekonomi ASEAN dimaksudkan sebagai tekad ASEAN memelihara stabilitas makro ekonomi dan

keuangan regional, implementasi AFTA 2002, percepatan liberalisasi perdagangan di sektor jasa, menciptakan ASEAN *Investment Area* (AIA) guna menarik investor asing ke kawasan sehingga tercipta moderasi di Asia Pasifik. Tanpa mengenyampingkan masalah politik dan keamanan, prioritas integrasi ekonomi ASEAN makin dibutuhkan menghadapi tantangan ekonomi global dan integrasi kawasan yang tidak bisa ditawarkan lagi.

Namun demikian, peningkatan kemampuan di segala bidang harus dilakukan, sebab AEC juga berarti persaingan antar negara anggota. Di samping itu, lemahnya mekanisme institusi ASEAN. Institusi yang ada tidak cukup memiliki kewenangan atau otoritas dalam menentukan berbagai kebijakan ekonomi yang justru amat diperlukan saat ini. Koordinasi lintas sektoral juga sering menjadi hambatan, karena tidak adanya mekanisme dan inasing-masing pihak merasa paling berwenang untuk menentukan. Selain itu, mekanisme fasilitasi perdagangan juga masih lemah, padahal fasilitasi ini sangat diperlukan untuk memperlancar arus barang, mengurangi biaya tinggi serta meningkatkan efisiensi. Dalam pada itu, sektor-sektor utama yang memerlukan pemberahan adalah transportasi dan komunikasi dan bea cukai. Tanpa pemberahan ketiga sektor tersebut, upaya pencapaian target 2015 sulit akan tercapai.

Di samping itu, hambatan yang dapat terjadi guna pembentukan AEC adalah apabila masing-masing negara anggota ASEAN ingin mempertahankan kedaulatannya secara utuh dan tidak akan bersedia melepaskan sebagian kedaulatannya kepada sebuah institusi yang mengelolanya. Kesungguhan ASEAN untuk membuka akses pasar hanya dapat berjalan dengan baik, apabila disertai dengan kemauan politik masing-masing anggotanya guna mengembangkan hubungan yang saling menguntungkan dan diarahkan pada kemitraan strategis dalam mendorong per-

ekonomian yang kuat, serta menciptakan stabilitas jangka panjang di kawasan. Belum adanya Piagam ASEAN yang bertujuan melahirkan konstitusi ASEAN, yang bertujuan untuk mengikat ASEAN untuk mengimplementasikan perjanjian, menjadi kendala utama ASEAN. Kelemahan ASEAN selama ini terletak pada minimnya implementasi perjanjian, tanpa harus takut akan dikenai sanksi, di samping cara kerja ASEAN selama ini yang didasarkan pada konsensus, terbukti hanya merupakan janji-janji kosong.

Langkah ASEAN untuk dapat mewujudkan fondasi yang kokoh bagi visi pembangunan komunitas ekonomi ASEAN di masa mendatang akan mempunyai arti, jika deklarasi percepatan untuk membangun Masyarakat ASEAN di Filipina itu, ditujukan untuk kepentingan rakyat di seluruh ASEAN, bukan *elite* ASEAN.

Kredibilitas Indonesia juga diperlukan untuk menarik investasi asing dan kemampuan menjamah pasar domestik negara anggota ASEAN lainnya yang masih amat terbatas. *World Economic Forum* mencatat, posisi daya saing Indonesia 2005 pada urutan 74 dari 117 negara, sedangkan *World Competitiveness Report* 2004 mencatat posisi Indonesia ada di peringkat 59 dari 60 negara yang diteliti. Sementara negara-negara ASEAN lainnya, seperti Thailand, Singapura, Malaysia misalnya, berada pada peringkat jauh lebih tinggi.

Momen pertemuan Konferensi Tingkat Tinggi Ekonomi Negara-negara Asia Pasifik (KTT APEC) ke-14 yang berlangsung di Hanoi, Vietnam, November 2006 digunakan oleh Amerika Serikat dan Jepang untuk mengadakan pertemuan khusus tentang isu nuklir Korea Utara. Meski agenda isu nuklir Korut terpisah dengan isu ekonomi, tetapi cukup mengganggu agenda utama sidang APEC. Sebab Pasca tragedi 11 September 2001, agenda keamanan dunia yang menyangkut persoalan isu terorisme, perang Irak, konflik Israel-Palestina, isu nuklir, dan masalah keamanan selalu mendominasi

KKT APEC. Sebaliknya, pembahasan tentang masalah ekonomi dan perdagangan cenderung diabaikan sehingga mendapat porsi pembahasan lebih kecil.

AS seringkali mengajak para sekutunya di Asia untuk mendesak Korut menghentikan program senjata nuklirnya dan menyinggung isu nuklir Iran sebagai persoalan serius. Meski ancaman terorisme dan isu nuklir merupakan persoalan penting dan strategis sehingga kerja sama ekonomi dan perdagangan membutuhkan stabilitas keamanan namun, masalah terorisme dan isu nuklir seharusnya tidak membuat APEC menggeser pembahasan di bidang ekonomi dan perdagangan. Pembahasan tentang masalah keamanan, ancaman terorisme dan isu nuklir mempunyai forum sendiri-sendiri. APEC mestinya kembali ke kriteria awal, yaitu meningkatkan perdagangan, mengurangi biaya bisnis, memperkuat perekonomian regional, dan meningkatkan anggota negara berkembang APEC di pasar global. Penambahan isu keamanan hanya akan membuat fungsi APEC menjadi tumpang tindih dengan badan internasional lain.

Keberhasilan pencapaian tujuan dan manfaat APEC akan tergantung pada keberhasilan APEC itu sendiri dalam memainkan peran demi kemakmuran dan pengembangan ekonomi secara regional. Upaya APEC untuk menjadikan isu keamanan dan terorisme justru melahirkan biaya tambahan dalam berbisnis di Asia Pasifik. Misalnya, persepsi tentang bahaya terorisme telah membuat pemeriksaan menjadi lebih panjang, bertele-tele sehingga menimbulkan biaya tambahan.

Sementara itu, tekanan masyarakat dunia melalui sebuah Resolusi 1718 Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa membuat Korut bersedia kembali ke meja perundingan soal perlucutan senjata nuklirnya, setelah dikenai sanksi persenjataan dan finansial terhadap Korut sebagai akibat dari percobaan bom nuklir.

Sebelumnya, melalui Konferensi Tingkat Tinggi (KKT) ASEAN-China ke-15 di Nanning, China, akhir Oktober 2006, ASEAN telah melakukan upaya diplomatik untuk menangani kemelut di Semenanjung Korea dengan menggagas kembali pembicaraan enam pihak (*Six Party Talks*), yang macet sejak September 2005. Mengaktifkan kembali Six Party Talks, yang terdiri dari AS, Rusia, China, Jepang, Korea Selatan dan Korut dianggap sebagai pilihan yang paling logis untuk mengurangi ketegangan di kawasan, sejak Korut melakukan uji coba bom nuklir 9 Oktober 2006.

Tentu saja perubahan sikap Korut untuk kembali berunding, juga tidak lepas dari upaya lobi politik ASEAN ke pihak China, yang selama ini dianggap mempunyai hubungan dekat secara bilateral dengan Korut, di samping Rusia. Lobi ASEAN itu juga tidak lepas dari pengaruh China yang selama ini menjadi tuan rumah Six Party Talks. Bagaimanapun dialog itu merupakan manifestasi dan bagian penting dari hubungan segitiga negara, AS, China dan Korut.

Dialog Six Party Talks akan mempunyai pengaruh pada keamanan kawasan, apa pun hasilnya. Kegagalan dalam Six Party Talks untuk mencapai saling pengertian akan berakibat buruk pada dibangunnya saling percaya di kawasan. Ketegangan baru yang menjurus pada percobaan bom nuklir dan penyebaran nuklir secara ilegal dapat terus terjadi apabila tidak ada penanggulangan secara dini dan akan berakibat pada masalah keamanan secara internasional yang makin kompleks.

Meski Six Party Talks belum memberi dampak keamanan secara signifikan, sekurang-kurangnya persetujuan antar kedua negara (AS dan Korut), apa pun tingkatannya, akan mempunyai arti militer yang penting. Paling tidak, niat kedua pihak untuk terus mengadakan dialog dapat menekan tingkat eskalasi perlombaan

senjata. Dengan kata lain, persetujuan itu akan mempunyai dampak psikologis yang menguntungkan bagi penciptaan saling percaya. Ini akan menciptakan iklim yang menguntungkan bagi dialog-dialog selanjutnya di masa datang dengan harapan akan dicapai rangkaian dialog secara terus-menerus tentang pengawasan dan pembatasan persenjataan nuklir.

Serangkaian perundingan dan persetujuan yang dicapai akan berarti bila antara AS dengan Korut yang didukung Six Party Talks akan tetap berbicara satu sama lain, yang berarti mengandung arti tercegahnya peperangan di masa datang. Pendekatan secara menyeluruh dan saling percaya, di antara kedua pihak melalui Six Party Talks harus kembali diciptakan. Jika tidak, sulit bagi dialog di antara mereka akan berdampak positif bagi keamanan kawasan. Ketidakstabilan kawasan hanya menciptakan kerawanan terhadap ancaman campur tangan luar dengan menggunakan berbagai macam bentuk dan manifestasinya. Karena itu, détente antar kedua negara menjadi amat penting manakala kedua pihak mempunyai niat positif untuk menciptakan keamanan yang stabil.

Melalui dialog multilateral Six Party Talks paling tidak dapat mendorong terciptanya koordinasi kebijakan atas berbagai isu dan konflik yang terjadi dan dapat menawarkan hubungan yang diperlukan antara lembaga keamanan regional dengan lembaga keamanan global bagi dilakukannya langkah bersama mencegah terjadi krisis, pengawasan senjata, penjagaan perdamaian ataupun penciptaan perdamaian. Dalam hubungan itu, AS dapat terus memanfaatkan hubungannya dengan China untuk membantu keduanya mencapai kompromi.

Bagaimanapun krisis nuklir Korut merupakan masalah yang kompleks karena begitu banyak kepentingan yang bermain, baik yang berkaitan secara langsung

maupun tidak langsung. Mengusahakan kerja sama secara multilateral bagi krisis nuklir Korut merupakan hal yang mutlak agar struktur keamanan regional semakin kuat, tanpa harus mengorbankan aliansi-aliansi bilateral yang telah ada. Untuk itu, meneruskan "Six Party Talks" selain dapat inembuka isyarat solusi damai, juga dapat membentuk pola hubungan yang konstruktif dalam menciptakan saling percaya tentang paritas strategi, keseimbangan dan kestabilan keamanan bagi masa depan Semenanjung Korea yang damai.

Masuknya isu non-ekonomi ke dalam pembahasan di berbagai pertemuan APEC disadari sebagai suatu hal yang tidak dapat dihindari, mengingat perubahan yang telah terjadi di kawasan Asia Pasifik, sejak APEC dibentuk. Selama masih berkaitan dengan isu ekonomi, misalnya upaya pencegahan aliran dana yang dipakai untuk kegiatan terorisme, *money laundering*, dan keamanan jalur perdagangan, pembahasan tersebut masih bisa diterima dalam forum APEC.

Dalam pada itu, pembicaraan di luar isu ekonomi harus diwaspada karena antara lain: untuk menghindari duplikasi dengan forum yang telah ada, misalnya ARF sebagai forum utama di kawasan Asia Pasifik untuk membahas masalah politik dan keamanan; kemungkinan ekonomi maju memasukkan kepentingan mereka ke dalam isu-isu tersebut seperti pembicaraan mengenai *human security* yang mengarah kepada *humanitarian intervention*; dan perlu dilakukan *streamlining* kerja sama APEC, terutama dalam hal mekanisme pengambilan keputusan dan pemberdayaan Sekretariat APEC. Agenda-agenda pertemuan APEC harus lebih dipersempit agar lebih fokus ke masalah ekonomi, dan tidak melebar ke berbagai isu lainnya.

Sejak ide pembentukan forum APEC dilontarkan, APEC telah mengambil langkah-langkah penting yang semakin konkret. Langkah itu diwujudkan melalui *Bogor Goals* 1994 dan deklarasi Agenda Aksi Osaka

1995 untuk mewujudkan sistem perdagangan bebas dan terbuka pada 2010 bagi negara maju dan 2020 bagi negara berkembang. Langkah ini, oleh banyak kalaangan dinilai sebagai upaya membangkitkan optimisme kerja sama ekonomi di kawasan Asia Pasifik melalui prinsip *comprehensiveness* dan *flexibility* sebagai mekanisme tujuan jangka panjang APEC. Meski cukup sulit untuk merealisasikan program-program itu secara realistik dan konsisten, agar target waktu bagi pelaksanaan sistem perdagangan bebas terpenuhi, namun APEC tetap komitmen mewujudkan visi Agenda Aksi Osaka 1995 dan Program Kerja Konkret Manila 1996.

Dalam perkembangannya, keanggotaan APEC tumbuh menjadi 21 "Ekonomi" yang mencakup 2,6 miliar penduduk dunia di empat benua, 50% dari GDP dunia atau US\$19,254 miliar, dan 41% dari total perdagangan dunia. Dalam 10 tahun terakhir telah terjadi peningkatan ekspor sebesar 113% atau US\$2,5 trilyun, pertumbuhan Foreign Direct Investment sebesar 210% untuk seluruh APEC dan sebesar 457% di ekonomi yang berpendapatan rendah serta pertumbuhan GDP sebesar 33% untuk seluruh APEC dan 75% di ekonomi berpendapatan rendah.

Keberhasilan APEC akan dapat dilihat apabila APEC secara efektif mampu menerapkan program kerja sama ekonomi dan teknis yang konkret dan riil, membantu negara-negara anggotanya untuk implementasi perjanjian yang ada; membangun lembaga; kapasitas sumber daya manusia, untuk menyikapi globalisasi; membantu pemerintah di masing-masing negara untuk menyikapi kekhawatiran warganya mengenai dampak negatif dari globalisasi secara bijak, dan tidak menutup diri atau meningkatkan proteksi dan menggunakan intervensi pemerintah. Di samping itu, kerja sama ekonomi dan teknologi, terutama kapasitas untuk implementasi WTO, kapasitas untuk membangun sektor finansial yang tangguh dan peningkatan perangkat

manusia dan prasarana untuk menyikapi sistem ekonomi baru, yang didasari pengetahuan atau teknologi informasi, harus menjadi prioritas APEC.

Komitmen APEC untuk tetap mempertahankan kepercayaan umum di dalam memerangi proteksionisme guna menciptakan pemulihan ekonomi secara global, regional dan nasional di antara anggotanya, dengan mengupayakan bantuan berupa pemberian berbagai fasilitas dan kesempatan serta kemudahan dalam mengatasi kemerosotan ekonomi, juga harus diimplementasikan secara kongkret. Tekad APEC untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di antara anggotanya, secara berkelanjutan dengan mempertajam visi APEC guna mengatasi melemahnya ekonomi global dengan melakukan aksi-aksi kolektif secara kongkret, niscaya akan dapat membangkitkan kembali situasi perekonomian dunia terhindar dari keterpurukan yang semakin parah.

Pemikiran dan pendekatan dasar APEC dapat digunakan untuk menjamin momentum sistem perdagangan multilateral di bawah WTO tidak mandek dan supaya perkembangan perjanjian-perjanjian bilateral dan regional tidak merugikan atas keterbukaan pasar sehingga pada akhirnya mereka hanya memberi preferensi sementara kepada anggota, dan membolehkan anggota baru yang sepakat untuk patuh kepada kesepakatan yang ada, menikmati preferensi tersebut kepada semua mitra dagangnya. Di samping itu, APEC dapat menjaga momentum sistem multilateral dengan menjalin dan menyumbang kepada pembahasan daripada negosiasi yang sudah berlangsung di bidang jasa-jasa dan pertanian, dan membentuk koalisi yang berimbang untuk negosiasi dan perbaikan sistem WTO ke depan.

Bagi Indonesia seharusnya momentum pertemuan APEC di Vietnam dimanfaatkan untuk meneliti berbagai hambatan pemulihan ekonomi domestiknya, dengan

memproyeksikan laju pertumbuhan ekonomi naik 4 persen setahun menjadi 6-7 persen dalam jangka pendek dan menengah. Proyeksi ini pun harus dibarengi dengan kenaikan *gross capital investments* dari 22 persen PDB menjadi 23 persen PDB dan ekspor dari 13 persen setahun menjadi 17 persen. Kemampuan Indonesia untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan baru akan menentukan keberhasilan dalam pencapaian pembangunan. Untuk itu program perbaikan ekonomi hendaknya diprioritaskan pada usaha kecil dan menengah, sektor industri kecil dan agrobisnis serta sektor riil agar tidak terjadi keterpurukan ekonomi yang semakin parah.

Di samping itu, peluang untuk melakukan efisiensi di bidang ekonomi dan memanfaatkan daya saing sebagai kekuatan dagang akan memberi manfaat lebih besar bagi Indonesia, apabila dimanfaatkan secara sungguh-sungguh dengan mempertahankan kebijakan ekonomi makro yang tepat. Prioritas program kerja ekonomi dan teknologi serta komitmen kongkret dalam bentuk dana dan bantuan teknis dari negara yang lebih maju, harus segera diwujudkan, agar dapat memperkuat ekonomi dan infrastruktur hukum, *corporate governance* dan supervisi *capital market* yang kongkret, setelah APEC berjalan lebih dari 13 tahun.

Sebagai akibat dari perkembangan ekonomi global dewasa ini, APEC dihadapkan pada sistem ekonomi dan perdagangan dunia yang makin kompleks. Sejak Deklarasi Bogor dicetuskan, agenda perdagangan internasional dan investasi sekarang ini tidak lepas dari isu-isu seperti mobilitas bisnis, anti korupsi, transparansi, berbagai aspek hak milik intelektual dan perdagangan yang aman. Sebagai akibat krisis multidimensi Asia pada tahun 1998, peran ASEAN dan Indonesia dalam APEC menjadi mundur. Ketidakmampuan APEC membantu anggota yang terkena bencana krisis, menyebabkan beberapa anggota dari Asia Timur berpaling dari APEC. Kemudian

gagasan-gagasan kawasan perdagangan bebas bilateral dan regional semakin diminati, yang tentu bertentangan dengan tujuan utama APEC.

Persoalan itu tentu menjadi tantangan APEC. Apalagi dengan kecenderungan APEC yang mengangkat isu-isu non-ekonomi ke dalam agendanya, seperti isu gender, hak asasi manusia, *good governance* dan keamanan global, tentu makin jauh dari tujuan APEC. Pembahasan tentang masalah ekonomi dan perdagangan pun cenderung kian diabaikan sehingga mendapat porsi pembahasan lebih kecil. Padahal membebani APEC dengan isu-isu yang tidak relevan akan memperlambat gerak maju forum APEC.

Namun demikian, ada di antara isu-isu non-ekonomi yang berhasil dimasukkan dalam agenda APEC yang mempunyai relevansi dengan mandat dan tujuan APEC. Misalnya, pengaturan dan persyaratan bidang keamanan sebagai bagian dari tindakan pencegahan serangan terorisme, yang dituangkan dalam deklarasi Los Cabos 2002 dengan judul *APEC Leaders Statement on Recent Act of Terrorism in APEC Member Economies* dan *APEC Leaders Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth*.

Prakarsa *Security Trade in the APEC Region* (STAR) yang ditetapkan para pemimpin APEC berkaitan dengan inisiatif pengamanan perpindahan barang dan manusia, juga dijadikan landasan APEC untuk menjamin stabilitas keamanan kawasan dalam memerangi terorisme. Meski demikian, keberhasilan pencapaian tujuan dan manfaat APEC pada akhirnya akan bergantung pada keberhasilan APEC itu sendiri dalam memainkan peran, demi kemakmuran dan pengembangan ekonomi di tengah persimpangan ekonomi global masa mendatang.

Sementara itu, KTT ASEM (*Asia Europe Meeting*) ke-6 berlangsung di Helsinki, Finlandia September 2006 dengan tema

"Global Challenge: Joint Responses". KTT ASEM memberikan komitmen yang sama tentang kemitraan sejati demi terciptanya kemakmuran dan stabilitas di Asia dan Eropa. Dengan jumlah penduduk sekitar 4 miliar jiwa atau sekitar dua pertiga dari jumlah penduduk dunia dan 50% GDP, ASEM merupakan pasar yang potensial. Eropa merupakan pasar bagi ekspor Asia Timur dan sumber modal dan teknologi utama. Begitu pula, Asia Timur merupakan pasar bagi Eropa, terutama produk-produk manufaktur.

Dalam pada itu, Asia dan Eropa harus dapat menjadikan ASEM sebagai bagian yang tak terpisahkan dari upaya diplomasi untuk memperkuat hubungan antar kawasan, yang tidak semata-mata diukur dari manfaat-manfaat ekonomi belaka, akan tetapi juga didasarkan pada kepentingan regional dan global yang lebih luas. Masyarakat Eropa dan Asia mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masa depan, membentuk tata hubungan dunia baru yang lebih adil, dan mengidentifikasi apa yang bisa dilakukan bersama dalam sebuah cara baru, yang dapat memberi keuntungan timbal-balik.

Pada perkembangannya agenda ASEM yang semula banyak membicarakan masalah ekonomi dan perdagangan, kini telah menyangkut bidang keamanan dan politik serta sosial budaya (*cross pillar issues*). Bahkan dialog secara informal di antara kepala negara untuk membicarakan masalah-masalah politik dan keamanan banyak dilakukan. Di luar forum resmi ASEM, mereka melakukan dialog secara konstruktif, khususnya bagi negara-negara yang saling bermusuhan. Dialog informal mempunyai arti penting untuk membangun saling percaya yang memungkinkan terciptanya sistem komunikasi regional lebih terbuka; mendorong pembentukan mekanisme manajemen krisis dan; peningkatan hubungan bilateral suatu negara. Pertemuan PM Jepang Junichiro Koizumi dan Presiden

Korea Selatan Kim Dae-jung di Copenhagen 22 September 2002 dan pertemuan antar kepala negara ASEM, secara bilateral merupakan contoh dialog itu.

Dengan demikian pengembangan saling percaya merupakan hal yang sangat penting dalam suatu kerja sama. Ia dapat menjadi landasan yang kokoh bagi suatu kerja sama keamanan regional, dan dapat berfungsi sebagai wahana untuk meningkatkan pemahaman mengenai sifat ancaman dan kapabilitas keamanan dari masing-masing anggota komunitas melalui mekanisme dialog regional. Kerja sama regional seperti ASEM dalam kerangka keamanan komprehensif akan memberikan beberapa manfaat, seperti :

- Pembangunan komunitas keamanan akan membuka peluang dibentuknya zona kemakmuran ekonomi.
- Memberikan kepada para anggota komunitas suatu struktur yang praktis guna mengatasi masalah lingkungan keamanan mereka.
- Terciptanya dialog yang lebih terbuka mengenai masalah-masalah politik, ekonomi, sosial budaya, lingkungan dan keamanan.

Dengan kata lain, saling ketergantungan dalam hubungan ekonomi akan cenderung mengurangi kemungkinan adanya konflik, meskipun hubungan tersebut diperlukan adanya 'watak tertentu', yaitu hubungan yang tidak eksploratif. Oleh karena itu persoalannya adalah bagaimana mengubah pola hubungan ekonomi global sekarang ini yang eksploratif menjadi pola hubungan yang bersifat distributif dan seimbang. Untuk itu diperlukan tiga strategi: *Pertama*, kebebasan dan saling ketergantungan yang seimbang (*balance independence and interdependence*). Dengan meningkatkan kebebasan akan cenderung mengurangi tekanan pada sistem internasional, sebab saling ketergantungan akan dapat mengurangi tingkat kerawanan dari ancaman luar. Pada saat yang sama meningkatkan

saling ketergantungan akan meningkatkan incentif kerja sama yang seimbang.

Kedua, hubungan yang seimbang (*balance relationship*). Usaha ini pada prinsipnya merupakan upaya untuk memaksimalisasi kemampuan ekonomi global untuk menghasilkan keuntungan yang seimbang bagi para pelaku hubungan internasional. Namun demikian, keuntungan yang seimbang hanya merupakan salah satu aspek dari hubungan yang seimbang. Dengan kata lain keuntungan salah satu pihak tidak harus sama besarnya dan sejenis dengan kerugian yang diderita oleh pihak lain karena keuntungan selalu bersifat relatif.

Ketiga, strategi untuk menciptakan lembaga-lembaga keuangan internasional yang fleksibel dan berorientasi pada pembangunan, terutama untuk memaksimalisasi penggunaan hutang luar negeri guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat umum maupun meningkatkan produksi nasional negara.

Secara demikian, ASEM sebagai sarana membangun saling percaya di bidang ekonomi, politik, keamanan dan sosial budaya dapat dijadikan instrumen bagi peringkatan dialog yang didasarkan pada prinsip saling menghargai, kesetaraan, menjunjung hak-hak fundamental; dan sesuai hukum dan kewajiban internasional yang didasarkan pada prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing. Usaha untuk mengembangkan prinsip-prinsip dan mekanisme kerja sama Asia-Eropa melalui prinsip *Asia-Europe Cooperation Framework* 2000 yang menetapkan visi, prinsip dan sasaran serta mekanisme proses ASEM diharapkan dapat menciptakan visi dan *overaching theme* bagi masa depan ASEM sebagai jembatan membangun saling percaya.

I. KTT ASEAN KE-12

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN atau KTT ASEAN ke-12 akhirnya berlangsung di Cebu, Filipina tanggal 10-12 Januari 2007, yang sebelumnya sempat tertunda, akibat bencana angin topan durian dan isu akan adanya serangan dari terorisme. Hadir dalam KTT ASEAN antara lain Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Surayud Chulanont, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, PM Singapura Lee Hsien Long, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen, PM Myanmar Soe Win. Di samping KTT ASEAN ke-12 di Cebu, rangkaian KTT lainnya juga berlangsung, seperti KTT ASEAN+3 (Jepang, China dan Korea Selatan) dan KTT ASEAN+6 (Jepang, China, Korea Selatan, India, Australia dan Selandia Baru).

Dengan mengambil tema *One Caring and Sharing Community*, KTT ASEAN ke-12 yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*), antara lain membahas masalah perlindungan pekerja migran, kerja sama energi, peringkatan liberalisasi di 11 sektor ekonomi yang menjadi prioritas untuk dibebaskan, dan kerja sama memerangi terorisme.

KTT ASEAN yang dipimpin Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo dan sembilan kepala pemerintahan telah menandatangani empat deklarasi dan satu konvensi. Empat deklarasi itu menyangkut (*Kompas*, 14-1-2007): Pertama, Satu Komunitas yang Saling Peduli dan Berbagi, yang merupakan usulan Filipina yang misinya adalah agar ASEAN sebagai sebuah kelompok yang saling peduli satu sama lain. Kedua, Cetak Biru dari Piagam ASEAN yang bertujuan melahirkan semacam konstitusi

ASEAN dengan mengikat seluruh anggota ASEAN untuk mengimplementasikan perjanjian. Kelemahan ASEAN selama ini terletak pada minimnya implementasi perjanjian, tanpa harus takut akan dikenai sanksi. Dengan Piagam itu, suatu saat akan ada sebuah badan yang bertugas meneliti negara mana saja, misalnya yang tidak menjalankan perjanjian. Piagam ASEAN akan mengubah filosofi ASEAN dan juga cara kerjanya, yang selama ini hanya didasarkan pada konsensus, yang terbukti hanya merupakan janji-janji kosong.

Ketiga, Deklarasi Perlindungan dan Penghargaan Hak-hak Pekerja Migran. Banyak pekerja di ASEAN yang berasal dari sesama anggota ASEAN, yang selama ini tanpa perlindungan yang memadai. *Keempat*, Deklarasi Percepatan untuk Membangun Masyarakat ASEAN (*ASEAN Community*) tahun 2015, dari rencana sebelumnya pada tahun 2020. Percepatan proses pembentukannya dimulai tahun 2010 oleh Singapura dan Brunei Darussalam. Jadwal tahun 2015 berlaku untuk Filipina, Indonesia, Malaysia, dan Thailand. Sementara, anggota ASEAN yang lebih terbelakang secara ekonomi, yaitu Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar, pada tahun 2020. Deklarasi ini memiliki tiga pilar, yaitu kerja sama di bidang ekonomi (*ASEAN Economic Community-AEC*); kerja sama keamanan (*ASEAN Security Community-ASC*); dan kerja sama di bidang sosial dan budaya (*ASEAN Socio-Cultural Community-AScC*). Sementara satu konvensi yang dimaksud adalah Konvensi ASEAN tentang Kontra-Terorisme.

II. KTT ASIA TIMUR KE-2

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN dengan Cina, Jepang, Korea Selatan, Australia, Selandia Baru dan India atau KTT Asia Timur (*East Asia Summit-EAS*) ke-2 berlangsung di Cebu, Filipina tanggal 15 Januari 2007 dihadiri oleh 10 kepala negara ASEAN (seperti yang disebutkan di atas) dan

PM China Wen Jiabao, PM Jepang Shinzo Abe, Presiden Korea Selatan Roh Moo-Hyun, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark dan PM India Manmohan Singh. KTT Asia Timur merupakan forum dialog yang membicarakan tentang isu-isu strategis, politik dan ekonomi, yang menjadi perhatian bersama dengan tujuan untuk memajukan perdamaian, stabilitas dan kesejahteraan ekonomi Asia Timur. Namun demikian, fokus pembicaraan para pemimpin 16 negara Asia Timur, sebagaimana yang tertuang dalam *Cebu Goals on East Asia Energy Security* adalah penandatanganan kesepakatan bersama di bidang ketersediaan energi, yang ditujukan untuk meningkatkan penghematan energi dan mengurangi gas rumah kaca seperti karbon dioksida.

Kesepakatan juga dimaksudkan untuk mendorong upaya pengembangan sumber-sumber energi alternatif, khususnya yang terbarukan, seperti dari minyak nabati. Langkah penting yang ingin diambil untuk mengamankan sumber-sumber energi yang semakin dibutuhkan, dan juga berusaha memenuhi kebutuhan energi secara bertanggung jawab, yaitu dengan kesadaran untuk tidak memperburuk perubahan iklim global (*Kompas*, 16-1-2007).

Adapun Deklarasi KTT Asia Timur antara lain berisi (www.aseansec.org): komitmen Para pemimpin Asia Timur untuk menghapus masalah kemiskinan yang terjadi di Asia Timur. Untuk itu perbaikan standar hidup masyarakat akan tetap menjadi fokus peningkatan dalam kerja sama regional, di samping menegaskan komitmen untuk mencapai target Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs); peningkatan kerja sama di bidang energi, pendidikan, keuangan, kesehatan, menyangkut masalah pencegahan avian influenza; penanggulangan bencana alam; agenda pembangunan Doha (DDA); pembangunan ekonomi dan integrasi regional; *interfaith initiatives*; dan masa depan EAS.

III. KTT APEC KE-14

Pertemuan Informal Para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting-AELM*) atau Konferensi Tingkat Tinggi Kerja Ekonomi Asia Pasifik (KTT APEC) ke-14, berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 18-19 November 2006, diikuti oleh ke-21 negara anggota. Agenda pertemuan APEC antara lain membahas persoalan Putaran Doha (putaran perundingan Organisasi Perdagangan Dunia-WTO) menyangkut hambatan tarif dan nontarif bagi lalu lintas barang dan jasa; peningkatan keamanan berkaitan dengan terorisme, uji coba nuklir Korea Utara dan penanggulangan flu burung.

Hadir dalam pertemuan itu Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Presiden Rusia Vladimir Putin, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, PM Kanada Stephen Harper, Menteri Ekonomi Meksiko Sergio Alejandro Garcia de Alba Zepeda, Presiden Cile Michelle Bachelet, Presiden China Hu Jintao, PM Jepang Shinzo Abe, Presiden Korea Selatan Roh Moo-hyun, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono, PM Singapura Lee Hsien Loong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Surayud Chulanont, Presiden Vietnam Nguyen Minh Triet, PM Papua Niugini Michael Thomas Somare, Wapres Peru Luis Giampietri, Perwakilan Taiwan Morris Chang, dan Kepala Eksekutif Hongkong Donald Tsang.

KTT APEC yang didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting-SOM*) dan pertemuan tingkat menteri APEC (*APEC Annual Ministerial Meeting-AMM*), mengambil tema *Towards a Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity* yang dipimpin Presiden Vietnam Nguyen Minh Triet, menyetujui untuk mendukung Agenda Pembangunan Doha (*Doha Development Agenda-DDA*) yang

disepakati Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). DDA merupakan prioritas utama, karena kegagalan Putaran Doha akan berakibat pada hancurnya ekonomi dan perdagangan global. Kesepakatan itu berarti APEC akan mengembalikan perundingan perdagangan bebas di bawah WTO. Konsekuensinya, hambatan-hambatan perdagangan bebas harus dihapuskan. Antara lain, dengan mengurangi subsidi pertanian oleh negara-negara besar, memberikan akses pasar baru untuk bidang pertanian, memotong tarif industri, dan mengembangkan akses pasar untuk produk jasa.

Sementara isu perdagangan bebas merupakan kesepakatan yang diusung negara-negara anggota WTO, yang umumnya juga anggota APEC. Dalam pertemuan di Doha, Qatar 2001, WTO sepakat mewujudkan pasar bebas dengan cara menghapuskan hambatan-hambatan perdagangan. Antara lain, menghapuskan subsidi terhadap sejumlah komoditas yang diperdagangkan di pasar bebas dan memberikan akses pasar seluas mungkin. Namun demikian, dalam perjalannya, kesepakatan Doha sulit dilaksanakan, karena Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa menolak merealisasikannya. Ketiga negara tersebut bersedia menghapuskan subsidi pertanian dan menurunkan tarif perdagangan dengan syarat mendapat imbal balik, namun anggota WTO lain menolak karena imbal balik itu merugikan.

Deklarasi Hanoi pada pertemuan APEC ke-14 itu antara lain menyatakan sebagai berikut (*Kompas*, 20-11-2006):

Liberalisasi Perdagangan

- Para pemimpin APEC sepakat untuk membangun lingkungan bisnis yang aman dan menarik (*favourable*) bagi investor.
- Para pemimpin APEC berjanji untuk menghidupkan kembali perundingan

- Putaran Doha/Agenda Pembangunan Doha (DDA) demi tercapainya liberalisasi perdagangan dan investasi yang lebih luas di bawah kerangka WTO.
- Sepakat untuk mengkaji usulan kawasan perdagangan bebas Asia Pasifik (*Free Trade Area in the Asia Pacific*) dan melaporkan hasil kajian dalam pertemuan APEC yang akan berlangsung di Australia pada 2007.
 - Sepakat untuk mengadopsi "enam model kebijakan" bagi rencana perdagangan bebas yang akan menjadi rujukan bagi APEC, yang sifatnya tidak mengikat.
 - Mengimbau setiap negara anggota APEC untuk menerapkan kebijakan penanggulangan tentang pembajakan dan pelanggaran hak cipta.
 - Menyambut baik kajian terhadap upaya pemulihan perdagangan global disaat terjadi gangguan pada mata rantai suplai global, akibat serangan teroris dan beragam bencana. Untuk itu diperlukan langkah-langkah untuk melindungi sistem keuangan dan perniagaan.

Masalah Keamanan

- Para pemimpin APEC sepakat untuk memerangi terorisme dalam bentuk dan manifestasi apa pun. Untuk itu dilakukan langkah-langkah memperketat pengjagaan di wilayah perbatasan, pengamanan penerbangan, dan perlindungan makanan dari ancaman kontaminasi berbagai zat berbahaya.
- Para pemimpin APEC mengecam uji coba nuklir Korea Utara yang dilakukan pada 9 Oktober 2006.
- Peningkatan kerja sama untuk melindungi sistem keuangan dan perniagaan dari penyalahgunaan.
- Melanjutkan kerja sama untuk penanggulangan flu burung, kerja sama pencegahan dan penanggulangan penyebaran HIV/AIDS, dan kesiapan

untuk menghadapi situasi darurat bencana.

Pemberantasan Korupsi

- Para pemimpin APEC mempertimbangkan langkah-langkah untuk mencegah para individu yang korup memperoleh tempat berlindung dan meraih keuntungan untuk kegiatan ilegal.

Energi dan Perubahan Iklim

- Para pemimpin APEC menginstruksikan para menteri APEC untuk memberikan laporan tahun 2007 menyangkut kebijakan untuk mempromosikan energi yang lebih ramah lingkungan dan meningkatkan efisiensi energi.

IV. KTT ASEM KE-6

Konferensi Tingkat Tinggi Asia Eropa (*Asia-Europe Meeting-ASEM*) ke-6 berlangsung di Helsinki, Finlandia tanggal 10-11 September 2006. KTT ASEM ke-6 beranggotakan 38 negara dari Eropa dan Asia, 25 di antaranya anggota Uni Eropa. Semua negara anggota ASEM mewakili 40 persen dari populasi penduduk dunia dan 50 persen dari produk domestik bruto (PDB) dunia. KTT ASEM itu membahas soal dialog antar kepercayaan dan antar kebudayaan, dan meningkatkan usaha mengefisiensikan penggunaan sumber energi dan penggunaan sumber energi yang bisa diperbarui. Dalam pertemuan tersebut juga dibahas peningkatan kerja sama perdagangan dua kawasan, isu keamanan yang terkait program nuklir Korea Utara dan Iran, masalah Myanmar, usaha untuk memperkuat dan menampilkan kembali Perserikatan Bangsa Bangsa sebagai pusat sistem multilateralisme yang efektif, serta isu lingkungan tentang *global warming* atau pemanasan global.

Sementara, pemimpin negara yang

menyampaikan sambutan dalam KTT ASEM selain Susilo Bambang Yudhoyono, antara lain Presiden Finlandia Tarja Halonen, Perdana Menteri (PM) Finlandia Matti Vanhanen, PM Vietnam Nguyen Tan Dung, Presiden Korea Selatan Roh Moo-hyun, dan Presiden Komisi Eropa Jose Manuel Barroso.

Presiden Finlandia Tarja Halonen mengatakan dalam sambutan pembukaan KTT ASEM bahwa multirasialisme adalah sarana kunci untuk menciptakan situasi demokrasi dan kerangka yang absah dan terpadu bagi proses globalisasi. Keuntungan yang muncul dari globalisasi tidak bisa dinikmati semua orang di dunia, semakin banyak orang hidup miskin dan menderita karena globalisasi. Oleh karena itu, perhatian pada dimensi sosial dari globalisasi untuk menurunkan jumlah orang miskin kian penting agar ASEM bisa secara efektif membantu proses terjadinya globalisasi yang lebih jujur dan adil. Sementara PM Finlandia Matti Vanhanen menekankan pentingnya dialog tentang kebudayaan dan keberadaban. Keberagaman dari negara-negara anggota ASEM bisa mendorong dialog antar masyarakat yang berbeda dalam kepercayaan dan kebudayaan. Bagaimanapun, dialog se-macam itu bisa mengembangkan toleransi dan saling pengertian dan bisa menjadi sarana menghindari salah paham antar kultural dan sikap stereotipe (*Kompas*, 11-9-2006).

Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan dalam pertemuan itu bahwa para pemimpin Asia dan Eropa yang tergabung dalam Pertemuan Asia-Eropa atau ASEM di Helsinki, Finlandia agar saling membantu dan menjadikan ASEM sebagai forum dialog multilateral dalam menangani masalah internasional. Ia menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang membantu terjadinya perdamaian di Aceh dan berharap perdamaian semacam itu bisa juga terjadi di Timur Tengah (*Kompas*, 11-9-2006). Di samping itu, presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengajak Uni Eropa

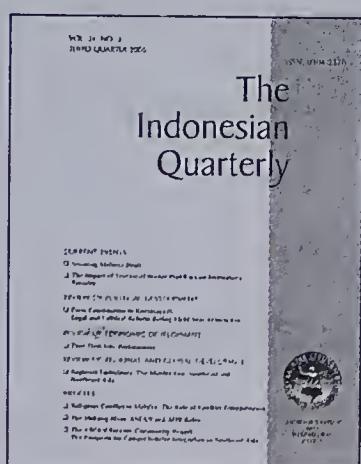
untuk mencegah tren unilateralisme (tindakan sepihak) dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di dunia. Sementara itu, saat menjawab pertanyaan wartawan dalam jumpa pers bersama dalam rangka penutupan KTT ASEM, ia menegaskan bahwa pemerintah Indonesia selalu memberikan perhatian dan perlindungan kepada kaum perempuan dan anak-anak di wilayah konflik, bencana alam, ataupun bencana lain. Indonesia terus mengupayakan agar posisi perempuan secara sosial maupun politik mendapatkan kesempatan yang sama dengan pria. Di samping itu, pentingnya terus mendorong proses perdamaian di Timur Tengah dan merehabilitasi Lebanon setelah pengerahan pasukan dari UNIFIL, yang kini sedang berjalan. Untuk itu perundingan-perundingan dalam kerangka internasional untuk kerja sama dan hubungan ekonomi secara jujur antar negara maju dan berkembang, menjadi penting dengan memperkuat peranan Lembaga Asia-Eropa, sebagai satu-satunya institusi ASEM dalam memajukan pertukaran budaya dan hubungan antar rakyat (*Kompas*, 12-9-2006).

Deklarasi KTT ASEM antara lain berisi sebagai berikut (*Sepatu Indonesia*, 12-9-2006):

- Para pemimpin Asia dan Eropa berkomitmen melanjutkan upaya pengurangan pemanasan global setelah batas waktu Protokol Kyoto berakhir tahun 2012. Upaya ini untuk mengurangi emisi gas buangan industri dan kendaraan yang mengakibatkan pemanasan global.
- Para pemimpin Asia dan Eropa sepakat untuk mengampanyekan teknologi energi yang efisien.
- Penambahan jumlah anggota KTT ASEM yang semula berjumlah 38 menjadi 45. Sementara anggota baru yang diterima adalah Bulgaria, Rumania, India, Mongolia dan Pakistan.
- Para pemimpin Asia dan Eropa sepakat mendesak pemerintah Myanmar untuk segera memperbaiki dan meningkatkan penegakan hak azasi manusia dan

demokrasi di negaranya. Desakan ini sebagai tekanan politik bagi pemerintahan junta militer Myanmar yang dinilai belum memperlihatkan kemajuan untuk melaksanakan reformasi.

- Para pemimpin Asia dan Eropa mendukung upaya Perserikatan Bangsa Bangsa melakukan perubahan politik secara damai di Myanmar.



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 120.000,00 (Rp 35.000,00 per issue); Asia Pacific & Australia US\$100,00; Europe & Africa US\$125,00; USA, Canada & Central America US\$150,00; South America & Others US\$175,00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development;
- Review of Regional and Global Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Account No. 0018.01.000211.30.1

PARA PENULIS

A.J. SURJADI. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

ANAK AGUNG BANYU PERWITA. Wakil Rektor bidang Hubungan dan Kerja Sama, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

ANTON DJAWAMAKU. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

BANTARTO BANDORO. Direktur Sarana Ilmiah dan Publikasi; Chief Editor, *The Indonesian Quarterly*, CSIS, Jakarta.

DJISMAN SIMANJUNTAK. Ketua Yayasan CSIS, Jakarta.

FAUSTINUS ANDREA. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

KUSNANTO ANGGORO. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

LINA ALEXANDRA. Staf Peneliti Departemen Hubungan Internasional, CSIS. Jakarta.

M. SUDIBJO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

NURANI CHANDRAWATI. Staf Pengajar Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Indonesia.